

ANALISIS CSIS

Perubahan Hubungan Eksternal dan Paradigma Pembangunan

- Kerja Sama Keamanan Asia-Pasifik: Pemikiran dan Masalah-masalah yang Dihadapi
- Kerja Sama Keamanan Indonesia-Australia
- Hubungan Indonesia-Korea: Mencari Kerangka Baru Kerja Sama
- Perkembangan Ekspor Indonesia Menuju Pasar Global
- Citra Kanada dalam Koran Indonesia: Antara Konflik Domestik dan Donatur
- Usaha Pencarian Suatu Paradigma Baru Pembangunan



Analisis CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS sepenuhnya menjadi tanggungjawab pribadi penulis masing-masing.

Logo CSIS



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *súrya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab

Rufinus Lahur

Dewan Redaksi

Daoed Joesoef, A.M.W. Pranarka, J. Soedjati Djiwandono, M. Hadi Soesastro, Harry Tjan Silalahi, Jusuf Wanandi, Clara Joewono, Djisman S. Simandjuntak, Onny S. Prijono, Mari Pangestu, Bantarto Bandoro

Redaksi Pelaksana

Bambang Walgito, Sunarto nDaru Mursito

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

ANALISIS CSIS

TAHUN XXI, NO. 5, SEPTEMBER-OKTOBER 1992

Daftar Isi

- Pengantar Redaksi 410
- Kerja Sama Keamanan Asia-Pasifik:
Pemikiran dan Masalah-masalah yang Dihadapi
Edy Prasetyono 412
- Kerja Sama Keamanan Indonesia-Australia
Jusuf Wanandi 423
- Hubungan Indonesia-Korea:
Mencari Kerangka Baru Kerja Sama
Bantarto Bandoro 442
- Perkembangan Ekspor Indonesia
Menuju Pasar Global
J. Supranto 452
- Citra Kanada dalam Koran Indonesia:
Antara Konflik Domestik dan Donatur
Sukardi Rinakit 465
- Usaha Pencarian Suatu Paradigma Baru
Pembangunan
H. W. Arndt 475

Pengantar Redaksi

DENGAN berakhirnya persaingan antar "superpower" bukanlah jaminan ke arah keamanan dan stabilitas internasional. Persepsi seperti itu kini dirasakan oleh negara-negara Asia-Pasifik. Akibatnya, masalah keamanan Asia-Pasifik menjadi perhatian serius dari negara-negara di kawasan ini. Pemikiran-pemikiran tentang kerja sama keamanan mulai muncul ke permukaan dan menjadi perdebatan di antara mereka. Namun, seperti dikemukakan oleh *Edy Prasetyono* bahwa proses ke arah kerja sama keamanan akan sangat rumit. Hal itu disebabkan oleh hubungan internasional di kawasan yang diperumit oleh keragaman sistem politik dan ekonomi, kompleksitas persepsi ancaman yang bersumber dari faktor historis dan teritorial, kehadiran negara-negara besar, di samping perbedaan persepsi tentang pendekatan untuk mengatur kehadiran negara-negara besar tersebut di Asia-Pasifik.

Menurut *Jusuf Wanandi*, dalam rangka kerja sama antarnegara di kawasan Asia-Pasifik pada umumnya dan subkawasan Asia Tenggara pada khususnya, masalah keamanan memang bukan masalah militer ataupun pertahanan semata, melainkan mencakup berbagai bidang seperti bidang ekonomi, politik dan sosial budaya. Karena itu untuk dapat hidup bertetangga dengan baik dan aman sesuai dengan tuntutan geografis dan geopolitik yang semakin mendesak dewasa ini, perlu bagi Indonesia maupun Australia menjalin dan meningkatkan kerja sama di bidang keamanan. Saat ini perbedaan antara kedua bangsa dan negara yang secara geografis merupakan tetangga ini memang cukup besar dan mendalam, namun semuanya itu harus diatasi melalui jalur penerangan dan pendidikan. Masing-masing pihak harus mendidik dan menerangi warga bangsanya sendiri agar semakin mengenal budaya dan sistem politik serta ekonomi yang dianut negara dan bangsa yang menjadi tetangganya.

Indonesia dan Korea berada di lingkungan geografis yang berbeda. Indonesia di Asia Tenggara dan Korea di Asia Timur. Meskipun demikian, kedua negara tersebut sama-sama merupakan negara Asia yang cukup berarti. Paling tidak, kebijaksanaan dan tindakan mereka sampai derajat tertentu mempengaruhi perkembangan di kawasan masing-masing. Menurut *Bantarto Bandoro*, dengan berakhirnya Perang Dingin, Indonesia dan Korea memiliki harapan dan tantangan yang sama. Untuk memperkuat kerja sama dan menghadapi tantangan di masa depan, Indonesia dan Korea perlu memperluas cakupan kerja sama serta mencari bidang-bidang baru. Dalam rangka ini, kedua negara perlu mempolakan rencana dan strategi bersama. Dan atas dasar itu memilih kebijaksanaan yang mungkin dapat diambil oleh kedua belah pihak.

Pengembangan ekspor merupakan suatu kebijakan yang berdayaguna untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi nasional, khususnya ekspor produk industri yang menggalakkan peningkatan kegiatan semua sektor yang terkait. Agar menjadi eksportir yang semakin besar sebagai pemasok kebutuhan pasar global, menurut *J. Supranto* Indonesia harus menyiapkan diri untuk terlebih dahulu mampu dan menang bersaing di pasar ASEAN. Sebab di dalam pasar global berlangsung persaingan yang jauh lebih sengit dan keras menghadapi negara-negara maju dan kalangan bisnis raksasa. Kalau bersaing dengan produk negara anggota ASEAN saja yang hampir sederajat tidak berhasil, lebih sulit lagi bisa memasuki pasar global dengan para pesaing yang peringkatnya jauh lebih tinggi.

Kanada jika dibandingkan dengan Amerika Serikat, Jepang, Jerman, Belanda dan beberapa negara lain, terasa kurang populer di Indonesia. Padahal hubungan perdagangan dan diplomatik antara kedua negara sudah berjalan sekurang-kurangnya 30 tahun. Selain itu Kanada juga memberikan bantuan cukup berarti dalam keseluruhan proses pembangunan di Indonesia. Aspek kurang populernya Kanada dalam masyarakat Indonesia, diduga menjadi salah satu penyebab munculnya persoalan kelambanan kerja sama perdagangan bisnis kedua negara. Untuk mendapatkan gambaran tentang hal tersebut, *Sukardi Rinakit* melakukan pengamatan pada tujuh koran Indonesia terbitan Jakarta, dari tahun 1990 sampai 29 Februari 1992. Dari jumlah, jenis dan isi berita tentang Kanada dalam koran Indonesia tersebut, tampak dominasi berita tentang konflik domestik dan Kanada sebagai donatur. Sedangkan berita tentang potensi ekonomi relatif sedikit.

Menurut *H. W. Arndt* sejak pertengahan abad XIX, kemajuan di bidang materi memang banyak dikaitkan dengan tujuan pembangunan ekonomi dengan metode dan pelaksanaan yang berbeda-beda di berbagai negara sesuai dengan sistem yang dianut. Bila di tahun 1950-an pembangunan ekonomi banyak disamakan dengan pertumbuhan ekonomi, maka di tahun 1960-an hal tersebut mulai dipertanyakan orang. Mereka menyangsikan pencampuran antara pembangunan dengan pembangunan ekonomi, antara pembangunan ekonomi dengan pertumbuhan ekonomi, apalagi bila dikaitkan dengan GNP. Dalam upaya mencari suatu tata ekonomi internasional baru guna menjalin hubungan baik antara negara maju dan berkembang terlebih bila dikaitkan dengan masalah sumber daya alam, baik yang dapat diperbarui maupun yang tidak serta masalah lingkungan. Untuk itulah perlu dicari pemecahannya, dicari suatu paradigma baru pembangunan, suatu tata ekonomi internasional baru yang adil bagi semua pihak yang sama-sama menghuni planit ini.

Kerja Sama Keamanan Asia-Pasifik: Pemikiran dan Masalah-masalah yang Dihadapi

Edy Prasetyono

AKHIR-AKHIR ini masalah keamanan di Asia-Pasifik menjadi perhatian kalangan akademis dan penentu kebijaksanaan. Masalah pokok yang menjadi perhatian mereka adalah prospek suatu kerja sama atau pengaturan politik-keamanan regional di Asia-Pasifik. Tulisan berikut akan membahas beberapa pemikiran tentang kerja sama atau pengaturan keamanan Asia-Pasifik; beberapa masalah atau hambatan ke arah kerja sama tersebut; dan hal-hal yang harus diperhatikan dalam kerja sama keamanan Asia-Pasifik.

Gagasan Kerja Sama Keamanan Asia-Pasifik

Dalam masalah keamanan, negara-negara Asia-Pasifik tampaknya sepakat bahwa bentuk-bentuk hubungan di antara mereka ataupun dengan kekuatan eksternal tidak dapat lagi didasarkan atas premis-premis lama warisan Perang Dingin. Memang benar masih ada perjanjian keamanan AS-Jepang, AS-Korea Selatan, Soviet-India,

Soviet-Vietnam, dan RRC-Korea Utara. Namun, dalam situasi internasional yang telah berubah, ke mana dan bagaimana hubungan-hubungan tersebut akan dipertahankan untuk menghadapi tantangan-tantangan internasional baru masih menjadi pertanyaan besar.

Kecenderungan ini tampaknya disertai oleh munculnya hubungan-hubungan multi-polar baru antara AS, Rusia, Cina, dan Jepang dengan karakteristik yang sangat berbeda dari pola persaingan dua *superpower* selama Perang Dingin. Masalahnya adalah bahwa semua negara di atas kini disibukkan oleh masalah-masalah domestik mereka, sehingga mereka sulit diharapkan dalam waktu dekat berhasil mengembangkan keseimbangan hubungan baru (*new balance of power system*) ataupun sistem keamanan bersama yang baru (*new collective security system*) di Asia-Pasifik.¹ Padahal dalam

¹Thomas W. Robinson, "Domestic and International Trends in Asian Security: Implications for American Defense Policy," *Korean Journal of Defense Analysis* IV, no. 1 (Summer 1992): 133.

waktu yang sama masih banyak masalah regional yang belum dapat diselesaikan, terutama konflik teritorial di Asia Timur dan Laut Cina Selatan, masalah Kamboja, dan masalah Semenanjung Korea. Apalagi jika negara-negara di kawasan ini mempunyai perbedaan persepsi mengenai situasi internasional baru, perbedaan persepsi tentang apa yang akan dilakukan oleh kekuatan lain, dan sebagainya.

Karena itu banyak negara Asia-Pasifik dalam dua atau tiga tahun terakhir ini sangat peduli terhadap masalah keamanan kawasan. Mereka yang berpandangan positif lebih melihat masalah-masalah di atas sebagai masa transisi menuju ke arah kerja sama keamanan regional. Pandangan demikian melihat situasi kawasan Asia-Pasifik dewasa ini sebagai *complex interdependence*, yaitu situasi di mana negara-negara Asia-Pasifik akan lebih dihadapkan pada masalah-masalah ekonomi, tata perdagangan liberal, integrasi positif antara sasaran-sasaran domestik dengan kebijaksanaan keamanan nasional dan luar negeri, dan dalam waktu yang sama peran faktor-faktor militer mulai berkurang.² Karena *complex interdependence*, negara-negara ini akan terdorong melakukan kerja sama keamanan regional yang komprehensif dan tidak terbatas pada masalah-masalah militer. Melalui dialog mengenai masalah teritorial, kerja sama ekonomi dan pembangunan, dan pengawasan senjata, konflik-konflik regional dan persaingan hegemoni akan dapat diatasi.

Namun, tidak semua pihak senada dengan pandangan-pandangan positif di atas.

²William A. Tow, "Northeast Asia and International Security: Transforming Competition to Collaboration," *Australian Journal of International Affairs* 46, no. 1 (Mei 1992): 13.

Kaum *realis* yang melihat hubungan internasional sebagai *struggle for power* untuk kepentingan nasional masing-masing negara, cenderung pesimis dalam menilai apakah perubahan drastis hubungan internasional akan mendorong kerja sama keamanan di kawasan Asia-Pasifik. Apalagi jika kerja sama semacam itu dilihat oleh negara-negara tertentu -- terutama negara-negara besar -- sebagai ancaman terhadap kedudukan mereka di kawasan ini.

Konfigurasi di Pasifik Utara yang melibatkan hubungan-hubungan kompleks antara Jepang, Korea Utara, Korea Selatan, RRC, AS, dan Rusia masih merupakan hambatan terbesar ke arah kerja sama keamanan Asia-Pasifik.³ Dalam kompleksitas demikian perhitungan untung-rugi dan masalah kelangsungan hidup menjadi inti kepentingan keamanan negara. Karena itu dalam pandangan kelompok *realis* kerja sama keamanan Asia-Pasifik akan berhasil, hanya jika kerja sama tersebut dapat memenuhi kepentingan nasional masing-masing negara.⁴ Hal ini adalah masalah yang sangat pelik di Asia-Pasifik semata-mata karena kompleksitas hubungan internasional di kawasan ini, terutama di subkawasan Pasifik Utara.

Namun, kedua pandangan di atas tampaknya sependapat bahwa usainya Perang Dingin telah menciptakan momentum yang membuka hubungan baru di antara mereka. Diskusi dan perdebatan mengenai masalah keamanan Asia-Pasifik kini hampir ditemukan di setiap forum, baik formal maupun in-

³Joseph M. Grieco, "Anarchy and Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism," *International Organization* 42, no. 3 (Summer 1988): 485-508

⁴Grieco, "Anarchy and the Limits of Cooperation": 498-499.

formal. Dalam hubungan ini, di samping karena situasi obyektif Asia-Pasifik yang telah berubah, pengalaman Eropa dalam mengembangkan CSCE (*Conference on Security and Cooperation in Europe*) dan Perjanjian CFE (*Conventional Armed Forces in Europe*) 1990 tampaknya menjadi inspirasi bagi negara-negara Asia-Pasifik untuk membentuk kerja sama keamanan di kawasan ini.

Pemikiran seperti itu misalnya diusulkan oleh Menteri Luar Negeri Australia Gareth Evans. Pada bulan Juli 1990 Evans mengemukakan gagasan tentang kemungkinan menciptakan mekanisme multilateral CSCE versi Asia-Pasifik, yaitu CSCA (*Conference on Security and Cooperation in Asia Pacific*).⁵ Dalam pemikiran Evans, CSCA dimaksudkan sebagai:

... new institutional processes that might be capable of evolving, in Asia just as in Europe, as a framework for addressing and resolving security problems.⁶

Gagasan dan nama CSCA menimbulkan banyak kritik yang menyatakan bahwa kondisi kawasan Asia-Pasifik sangat berbeda dari Eropa. Karena itu model CSCE tidak sesuai atau tidak dapat diterapkan di Asia-Pasifik. Tetapi menurut argumentasi Evans, pokok pemikiran yang disampaikan oleh Australia dengan usulan CSCA tersebut bukanlah bagaimana Asia-Pasifik dapat meniru institusionalisasi kerja sama keamanan di Eropa, melainkan bagaimana Asia-Pasifik dapat mempelajari *habit of minds* dan gagasan dasar terciptanya kerja sama keaman-

an di Eropa tersebut, terutama dalam mengembangkan *confidence building measures* (CBM), yang intinya menyatakan bahwa keamanan dapat dicapai melalui kerja sama atau dialog dengan negara lain.⁷ Secara eksplisit dikatakan oleh Evans:

The central idea of common security is that lasting security does not lie in the upward spiral of arms development, fuelled by mutual suspicion, but in a commitment to joint survival, to taking into account the legitimate security anxieties of others, to building step-by-step military confidence between nations, to working to maximize the degree of interdependence between nations: putting it shortly, to achieving security with others and not against them.⁸

Pernyataan Evans di atas menekankan bahwa dasar pemikiran kerja sama keamanan di Eropa (CSCE) dapat diterapkan juga di Asia-Pasifik, tanpa harus diartikan sebagai peniruan institusional model CSCE di Asia-Pasifik.

Sebelumnya mantan Perdana Menteri Australia Bob Hawke mengemukakan gagasan tentang sistem keamanan (*security system*) di Asia-Pasifik yang dimaksudkan

⁷Lihat Wiseman, "Common Security," 44. Pada bagian lain dalam argumennya menghadapi kritik-kritik terhadap CSCA, Evans menyatakan: "Nobody is naive enough to think that the CSCE process can simply be recreated in the Asia-Pacific region ... But just because institutional process can't be translated half a world away, that is not to say that the relevant habits of mind cannot be translated either." Lihat Gareth Evans, "The Asia Pacific and Global Change." Pidato pada Trilateral Commission, Tokyo, 20 April 1991, 6. Mengenai masalah yang sama dalam suratnya kepada Menteri Luar Negeri Amerika Serikat James Baker, Evans menyatakan: "Over time it may be that something will evolve out of this pattern of dialogue which will lead to the establishment of some sort of region-wide forum for security dialogue; but we recognise that it is likely to be seen as premature and inappropriate to seek imply to transplant European-style institutions into Asia-Pacific region". *Pacific Research* 4, no. 2 (Mei 1991): 9.

⁸Evans, "The Asia Pacific and Global Change," 4.

⁵Geoffrey Wiseman, "Common Security in the Asia Pacific Region," *Pacific Review* 5, no. 1 (1992): 44. Lihat pula Trevor Findlay, "Asia-Pacific Common Security: Several Reasons Why We Haven't Got It (Yet)," *Pacific Research* 4, no. 2 (Mei 1992): 9.

⁶Gareth Evans, "What Asia Need is a Europe-Style CSCA," *International Herald Tribune*, 27 Juni 1990.

bukan sebagai organisasi atau institusi keamanan. Dalam pemikiran Hawke sistem keamanan menunjuk pada seperangkat pengaturan atau hubungan-hubungan yang ditujukan untuk mempertahankan keamanan regional.⁹

Setelah terjadi perdebatan di dalam negeri, posisi Australia tentang kerja sama keamanan adalah bahwa negara ini mendukung sepenuhnya upaya dialog dan kerja sama keamanan dan strategis di Asia-Pasifik untuk meningkatkan saling percaya, memperhatikan dengan serius setiap kecenderungan ke arah perlombaan senjata, tanpa harus diikuti dengan pembentukan institusi baru.¹⁰ Secara lebih operasional, sebagaimana diemukakan oleh Hawke, dialog atau kerja sama keamanan tersebut akan dapat berupa:

"... procedures agreed among regional states for handling naval incidents at sea. Increased cooperation in such areas as maritime surveillance, air-space surveillance, and intelligent exchanges could also grow out of regional dialogue on mutual security needs ..."¹¹

Sementara itu, dalam masalah yang sama, pada tahun 1990 Menteri Luar Negeri Kanada Joe Clark mengemukakan gagasan "cooperative security" yang menekankan pada hubungan-hubungan atau saluran-saluran untuk menumbuhkan kebiasaan dialog, diskusi, kerja sama dan jalan kompromi dalam memecahkan setiap masalah. Ga-

gasan Kanada ini diarahkan pada pembentukan *the North Pacific Security Cooperation Dialogue* (kemudian diperbarui menjadi *the North Pacific Security Conference*) dengan fokus Kanada, Korea Utara, Korea Selatan, Cina, Rusia, dan Amerika Serikat.¹² Berbeda dengan usulan CSCA Australia yang menekankan pada pembentukan mekanisme penyelesaian konflik dan pengawasan senjata, usul Kanada ini mencakup masalah yang lebih luas, termasuk masalah-masalah lingkungan hidup, kependudukan dan pertumbuhan, dan masalah hak-hak azasi manusia.¹³

Uni Soviet (kini Rusia) juga telah mengambil inisiatif ke arah kerja sama keamanan Asia-Pasifik, terutama sejak pidato Gorbachev di Vladivostok tahun 1986. Fokus perhatian Uni Soviet waktu itu adalah kawasan Pasifik Timur Laut (*Northeast Pacific*) di mana selalu terjadi interaksi yang sangat sensitif antara Jepang, dua Korea, AS, China, dan Uni Soviet. Namun, inisiatif inisiatif Moskwa sejak tahun 1986 cenderung membangkitkan kembali persepsi lama tentang kepentingan dan strategi global Uni Soviet, seperti halnya ketika mereka mengusulkan keamanan bersama Asia (*Asian Col-*

¹²Tow, "Northeast Asia and International Security," 14.

¹³Paul M. Evans, "Proposals for Confidence-building and Conflict Resolution Mechanisms for the Pacific: The Prospect for Multilateralism," makalah disampaikan pada the Fifth Asia-Pacific Roundtable on Confidence Building and Conflict Reduction in the Pacific, 9-10 Juni 1991, sebagaimana dikutip oleh Andrew Mack, "Arms Control in the Asia-Pacific," *Pacific Focus* VI, no. 2 (Fall 1991): 18. Lihat pula Australian Government Publication Office, *Ministerial Document Service 21/90-91* (30 Juli 1990): 0575-0585; dan pidato Joe Clark pada Colloquium on North Pacific Cooperative Dialogue di Victoria, 6 April 1991 sebagaimana dikutip oleh Tow, "Northeast Asia and International Security," 15.

⁹"Australia's Security in Asia," ceramah disampaikan oleh Bob Hawke pada the Australia-Asia Institute, University of New South Wales, Sydney, 24 Mei 1991, New Release, 3; sebagaimana dikutip oleh Wiseman, "Common Security": 44.

¹⁰Senator Evans, "Australia's Regional Security Environment," makalah disampaikan pada Conference on Strategic Studies, 31 Juli 1991, 10-12. Lihat pula Tow, "Northeast Asia and International Security," 15.

¹¹Mack, "Arms Control in the Asia-Pacific," 18.

lective Security). Karena itu, inisiatif-inisiatif baru Moskwa sejak 1986 masih dilihat sebagai upaya Moskwa untuk membatasi kekuatan AS di Pasifik dan pengaruh Cina di Timur Jauh, kawasan yang sangat dekat dengan Uni Soviet.

Sampai saat ini persepsi seperti itu tidak banyak berubah, terutama bagi AS, Jepang, dan Cina yang selalu khawatir bahwa kerja sama Asia-Pasifik hanya akan menguntungkan Rusia. Hal ini tampak jelas, misalnya, ketika usulan Gorbachev tentang konferensi keamanan regional yang mencakup Cina, Jepang, Rusia, AS, dan India yang disampaikan dalam kunjungannya ke Jepang pada bulan April 1991 yang lalu di mana tidak banyak mendapat sambutan.

Sementara itu, ASEAN juga telah mulai membicarakan masalah keamanan Asia-Pasifik dengan mitra dialognya. Sejak PMC (*Post-Ministerial Conference*) ASEAN di Kuala Lumpur bulan Juli 1991 yang lalu masalah keamanan mulai menjadi topik hangat. Pada PMC di Kuala Lumpur tersebut Jepang mengusulkan agar dibentuk forum resmi untuk mendiskusikan masalah keamanan Asia-Pasifik. Usul Jepang yang disampaikan oleh Menteri Luar Negeri Taro Nakayama ini tidak disambut dengan antusias oleh ASEAN. Dalam pandangan ASEAN, masalah keamanan dapat dibicarakan sebagai salah satu topik pembicaraan dalam PMC.¹⁴ Karena itu tidak perlu dibentuk forum khusus masalah keamanan Asia-Pasifik.

¹⁴Deklarasi Konferensi Tingkat Tinggi ASEAN di Singapura juga memuat pandangan yang sama. Deklarasi tersebut memperkuat komitmen ASEAN untuk "promote external ... talks on regional security (by using) the ASEAN Post Ministerial Conferences more intensively ... (and by giving) high priority to ties with the rest of the Asia-Pacific," The Singapore Declara-

Pada PMC di Manila bulan Juli 1992 yang baru lalu, mitra dialog ASEAN memberi isyarat lebih kuat agar PMC dikembangkan menjadi forum dialog keamanan regional.¹⁵ Sebenarnya tidak banyak usul baru dalam PMC di Manila itu, kecuali usul Filipina tentang pembentukan komite pertahanan ASEAN, dan usul Jepang mengenai dua pendekatan dalam membahas masalah keamanan Asia-Pasifik yaitu: *pertama*, pembicaraan keamanan pada tingkat subregional; dan *kedua*, dialog keamanan antarregional di Asia-Pasifik.¹⁶

Pemikiran-pemikiran dan usul-usul tentang kerja sama keamanan di Asia-Pasifik di atas menunjukkan adanya kesamaan persepsi bahwa berakhirnya persaingan dua adidaya, AS-US, tidak dengan sendirinya membawa kestabilan internasional. Apalagi, munculnya persepsi tentang kekuatan regional baru seperti India, Cina, dan Jepang menyebabkan bentuk-bentuk dan arah hubungan di antara negara-negara Asia-Pasifik makin kompleks. Walaupun keadaan ini tidak harus diartikan pasti mengarah pada ketidakstabilan internasional baru pasca-Perang Dingin, pokok pemikiran tentang perlunya kerja sama keamanan adalah bahwa kestabilan dan keamanan regional di Asia-Pasifik harus dicapai melalui rekayasa strategis. Dalam konteks demikian, meskipun sampai saat ini kerja sama keamanan regional di Asia-Pasifik belum memperoleh formulasi yang jelas dan dapat diterima bersama oleh negara-negara di kawasan ini,

tion, *Strait Times*, 29 Januari 1992 sebagaimana dikutip oleh Angela M. Hemming, "ASEAN Security Cooperation After the Cold War: Problems and Prospects," *Indonesian Quarterly* XX, no. 3 (Third Quarter 1992): 294.

¹⁵*Kompas*, 25 Juli 1992.

¹⁶*Kompas*, 25 Juli 1992

baik pada tingkat pemikiran maupun bentuk konkretnya, kerja sama keamanan regional seperti itu dipandang sebagai salah satu rekayasa strategis tersebut.

Beberapa Masalah

Sementara pemikiran tentang kerja sama keamanan Asia-Pasifik mulai berkembang dan menjadi perdebatan, beberapa masalah perlu diperhatikan untuk melihat prospek dan bentuk kerja sama keamanan di kawasan ini.

Pertama, perlu digarisbawahi bahwa pola hubungan internasional di Asia-Pasifik sangat kompleks, tidak terpola dalam dua blok yang saling berlawanan dan tidak ada persepsi ancaman bersama seperti di Eropa. Karena itu sulit bagi negara-negara di kawasan ini untuk menilai kebijaksanaan keamanan negara lain. Misalnya saja dalam aspek militer, kebijaksanaan suatu negara yang bersifat defensif untuk menghadapi kekuatan yang lebih besar akan dinilai agresif-ofensif oleh negara yang lebih kecil. Masalahnya memang tidak hanya sekadar hubungan antara negara besar dan kecil, melainkan juga menyangkut interaksi di antara negara-negara Asia-Pasifik, terutama di Pasifik Barat, yang selalu diwarnai oleh derajat kepekaan yang tinggi. Upaya Jepang meningkatkan kemampuan pertahanannya untuk menghadapi Rusia, misalnya, akan mengundang reaksi keras dari Cina dan Korea. Demikian pula halnya dengan upaya Cina untuk memperkuat kemampuan militernya menghadapi Rusia, akan mendapat reaksi negatif dari Vietnam dan negara-negara Pasifik Barat (Asia Timur dan Tenggara) yang lain.

Dalam kompleksitas demikian, apa yang

disebut sebagai dilema keamanan (*security dilemma*)¹⁷ menjadi relevan kalau melihat masalah-masalah di atas. Argumen-argumen yang dikembangkan oleh dilema ini secara garis besar mengasumsikan bahwa masalah keamanan adalah masalah sensitif, dan kebijaksanaan suatu negara untuk memperkuat keamanan cenderung dipersepsikan oleh pihak lain sebagai hal yang dapat mengurangi atau mengancam keamanannya.¹⁸ Suatu kesalahan kecil dapat berakibat fatal atau berkonsekuensi mahal. Karena itu, dalam perspektif dilema keamanan ini, kerja sama keamanan adalah sesuatu yang *valuable* dan sekaligus sangat sulit dicapai. Dianggap *valuable* karena langkah-langkah sepihak atau individual tidak hanya memerlukan biaya yang tinggi, melainkan juga merupakan langkah berbahaya karena dapat melahirkan persepsi-persepsi yang salah; dan *sulit dicapai*, karena selalu disertai kekhawatiran bahwa pihak lain akan melanggar kesepakatan-kesepakatan yang telah disetujui dalam kerja sama tersebut.¹⁹ Dengan demikian dalam kerja sama keamanan, baik insentif maupun motif dan hambatan mempunyai kadar yang sama besar.

Dilema keamanan tersebut tidak hanya berlaku di kawasan Asia-Pasifik. Bahwa dilema ini menjadi masalah serius di Asia-Pasifik adalah karena pola hubungan internasional di kawasan ini memang sangat kompleks.

¹⁷Mengenai *security dilemma*, baca Barry Buzan, *People, States, and Fear. An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era* (New York: Harvester Wheatsheat, 1991), Bab 8.

¹⁸Robert Jervis, "Security Regimes," *International Organization* 36, no. 2 (Spring 1982), 358. Lihat pula Jervis, "Cooperation Under the Security Dilemma," *World Politics* 30 (Januari 1978): 167-214.

¹⁹Jervis, "Security Regime," 358.

Kompleksitas Asia-Pasifik juga tercermin dari keragaman budaya, politik, ekonomi, dan ideologi, sehingga sangat diragukan apakah negara-negara Asia-Pasifik mempunyai kepentingan bersama yang dapat mengikat mereka. Maka, masih menjadi pertanyaan apakah ada dasar-dasar kerja sama keamanan di antara mereka.

Keraguan seperti itu tidak hanya dinyatakan oleh negara-negara Asia-Pasifik. Eropa, yang mula-mula mengembangkan konsep kerja sama keamanan kawasan, juga skeptis apakah kerja sama keamanan dapat dilakukan di Asia-Pasifik. *Palme Commission*, suatu komisi studi yang telah meletakkan prinsip-prinsip pemikiran kerja sama keamanan Eropa saat memuncaknya Perang Dingin pada awal tahun 1980-an, dalam laporannya menyatakan bahwa sulit bagi Asia-Pasifik menciptakan dan mengembangkan suatu forum kerja sama keamanan seperti yang ada di Eropa.²⁰

Masalah ini telah lama disadari oleh negara-negara Asia-Pasifik. Salah satu pendekatan yang ditempuh untuk mengatasi masalah ini adalah memanfaatkan perkembangan hubungan-hubungan ekonomi di antara mereka -- dalam hal ini PECC dan APEC -- sehingga kedua forum ini dapat memberikan kontribusi terhadap keamanan kawasan. Tentu pilihan ini berdasarkan asumsi positif bahwa kerja sama ekonomi internasional akan mengarah pada lahirnya kerja sama internasional dalam bidang lain. Apalagi, kecenderungan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan internasional dan, dalam lingkup yang lebih kecil, stabilitas

kawasan akan lebih banyak tergantung pada faktor-faktor ekonomi, sosial, dan faktor lingkungan daripada faktor militer.

Selain memanfaatkan hubungan-hubungan ekonomi, pendekatan lain yang dapat dikembangkan adalah membagi Asia-Pasifik dalam sub-subregional atau sub-sub-sistem yang terdiri dari beberapa negara di mana dapat terjadi interaksi yang lebih intensif. Pada sisi ini sebenarnya model dan pengalaman Eropa Barat untuk mengembangkan kerja sama keamanan yang lebih luas tidak begitu relevan bagi seluruh Asia-Pasifik. Asia-Pasifik sendiri, dalam pendekatan ini, dapat belajar dari pengalaman ASEAN untuk dapat diterapkan di subkawasan Pasifik Utara dan Pasifik Selatan.

Masalah yang *kedua* adalah bahwa pemikiran kerja sama keamanan regional berakar pada tradisi pemikiran Eropa, yang mungkin tidak dapat diterima sepenuhnya oleh para elit politik negara-negara Asia-Pasifik yang secara tradisional tidak mempunyai budaya kerja sama keamanan regional dan pengawasan senjata. Masalah ini ditambah lagi dengan kenyataan bahwa premis-premis kerja sama keamanan yang selama ini diterapkan, terutama dalam acuan Eropa, lebih berdasarkan pada pertimbangan-pertimbangan masalah dan kondisi di darat. Dengan demikian situasinya sangat berbeda dengan Asia-Pasifik, di mana masalah-masalah keamanan akan banyak bersumber pada masalah-masalah maritim. Kerja sama keamanan, pengawasan persenjataan, dan kriteria kebijaksanaan keamanan yang defensif atau ofensif akan menjadi sulit diterapkan, karena kawasan maritim cenderung memberikan fleksibilitas gerakan (mobilitas) yang tinggi, terlebih pada saat terjadi konflik.

Ketiga, kerja sama keamanan regional

²⁰Palme Commission, *Common Security: A Programme for Disarmament*. The Report of Independent Commission on Disarmament and Security Issues Under the Chairmanship of Olof Palme (London: Pan Books, 1982), 130; sebagaimana dikutip oleh Wiseman, "Common Security": 46.

adalah doktrin yang cenderung dikembangkan dan dianut oleh negara kecil dan kekuatan menengah (regional) dan tidak melibatkan negara-negara besar (*superpower*). Pada kasus Asia-Pasifik, pemikiran-pemikiran kerja sama keamanan sering dilontarkan oleh Cina, Jepang, Selandia Baru, Australia, Kanada, dan ASEAN. Namun, dengan adanya kehadiran negara-negara besar dan makin pentingnya kedudukan Asia-Pasifik dalam ekonomi dan politik dunia, negara-negara di kawasan ini harus mengantisipasi reaksi negara-negara besar tersebut terhadap gagasan keamanan regional di kawasan ini. Misalnya, Asia-Pasifik perlu hati-hati dengan konsep *vacuum of power* yang dapat digunakan sebagai pengabsah atas kehadiran negara besar ke Asia-Pasifik dan sebagai *counter* terhadap inisiatif-inisiatif keamanan regional. Masalahnya bukan terletak pada sikap anti atau mendukung kehadiran negara besar, melainkan pada adanya implikasi yang tidak dapat dihindarkan dalam hubungan dengan negara besar jika Asia-Pasifik bergerak menuju kerja sama keamanan, yaitu adanya keharusan untuk mengatur kehadiran negara-negara besar dalam kerja sama keamanan di Asia-Pasifik tersebut.

Masalah ketiga ini sebenarnya dapat diminimalisasi dengan meyakinkan pihak AS, Rusia, dan negara besar lainnya bahwa kerja sama keamanan Asia-Pasifik tidak akan bertentangan dengan kepentingan mereka, sehingga kerja sama keamanan Asia-Pasifik tidak perlu ditafsirkan sebagai ancaman terhadap posisi mereka di kawasan ini. Tentu ini pun tergantung bagaimana mereka mempersepsikan dan memperhitungkan keuntungan-keuntungan dengan adanya pengaturan keamanan bersama Asia-Pasifik tersebut. Masalahnya akan menjadi lebih sulit, jika negara-negara besar mempunyai persepsi "negatif" bahwa kerja sama keamanan

Asia-Pasifik akan memberikan keuntungan kepada saingannya. Persepsi seperti itu, misalnya, dinyatakan oleh Menteri Luar Negeri Amerika Serikat James Baker ketika menanggapi usul Evans sebagai berikut:

"... we don't want to allow the Soviets to get either the framework or the agenda for the security of Asia. Advocacy of a "common security approach" provides the wedge they need to achieve their long-held goal of naval arms control in the Pacific. Constraints on our navy would not, in my view, enhance regional security at all."²¹

Di samping karena perhitungan-perhitungan tentang keuntungan yang akan diperoleh Rusia, pernyataan di atas menggarisbawahi bahwa ide keamanan bersama memang kurang mendapat tempat dalam pemikiran strategis AS di Asia-Pasifik. Strategi AS di kawasan ini lebih berdasarkan pada "perdamaian melalui kekuatan" (*peace through strength*) yang dioperasionalisasikan dalam bentuk strategi penangkalan (*deterrence strategy*) dan strategi ofensif ke

²¹*Pacific Research* 4, no. 2 (Mei 1991): 9. Perhitungan-perhitungan Washington mengapa kerja sama keamanan, dalam artian pengawasan senjata dan kekuatan laut di Asia-Pasifik, tidak menguntungkan AS juga dikemukakan oleh Richard Solomon, Asisten Menteri Luar Negeri AS. Menurut Solomon kepentingan geopolitik AS dan Rusia sangat berbeda. Rusia adalah kekuatan darat sehingga jalur komunikasi darat adalah vital bagi Rusia, seperti halnya arti strategis jalur komunikasi laut (SLOC - *Sea-Lines of Communication*) bagi AS. Untuk melindungi jalur komunikasi laut ini AS membutuhkan kekuatan laut yang lebih besar daripada Rusia yang lebih tergantung pada kekuatan dan faktor-faktor darat. Dengan mempertimbangkan ini maka setiap upaya atau perundingan senjata yang ditujukan untuk mencapai keseimbangan jumlah dan kemampuan kekuatan laut akan merugikan AS, lihat Richard Solomon, "Asian Security in the 1990s: Integration in Economics; Diversity in Security," pidato pada Graduate School of International Relations and Pacific Studies, University of California, San Diego, 11, sebagaimana dikutip oleh Mack, "Arms Control in the Asia-Pacific," 13.

depan (*forward offensive strategy*), terutama yang diterapkan pada kekuatan laut AS di Pasifik. Suatu kerja sama keamanan bersama dipandang AS sebagai batasan-batasan terhadap kekuatan laut AS dengan strategi ofensif ke depannya itu. Hal ini tentu sangat merugikan AS yang lebih mengandalkan kekuatan laut, sebagaimana dinyatakan oleh Asisten Menteri Luar Negeri AS untuk urusan Asia-Pasifik, Richard Solomon (lihat catatan kaki no. 21).

Selain itu, AS memang selalu menekankan efektivitas kerja sama keamanan bilateral dengan sekutu-sekutunya di Asia-Pasifik daripada kerja sama keamanan secara multilateral. Sikap AS ini mudah dipahami. Dengan mempertahankan hubungan-hubungan keamanan bilateral, AS akan tetap menikmati posisinya sebagai *dominant partner* dalam setiap hubungan keamanannya dengan negara-negara di kawasan ini. Sedangkan dalam hubungan keamanan yang bersifat multilateral, untuk kasus-kasus tertentu Washington mungkin akan menghadapi munculnya koalisi yang bertentangan dengan kepentingan AS, seperti yang kadang-kadang terjadi dalam hubungannya dengan para sekutunya di NATO.

Keempat, harus dipikirkan bagaimana pengaruh kerja sama regional yang lebih luas di Asia-Pasifik terhadap institusi-institusi regional yang telah ada. Ada kekhawatiran bahwa kerja sama regional Asia-Pasifik akan didominasi oleh negara-negara yang lebih besar dan dapat mengurangi peran institusi-institusi regional tersebut.

Sebenarnya masih perlu dikaji lebih lanjut apakah kerja sama regional yang lebih luas akan mematikan institusi regional yang lebih kecil. Sebab, pengalaman Eropa menunjukkan hal yang berbeda dengan kekhawatiran di atas. Di Eropa, CSCE tidak per-

nah mematikan institusi atau bentuk-bentuk kerja sama yang lebih kecil. Mengenai masalah ini ada pendapat bahwa justru bentuk-bentuk kerja sama regional yang lebih kecil yang seringkali menghalangi kerja sama dalam skala yang lebih luas. Misalnya saja kasus ASEAN, yaitu ketika mereka menunjukkan sikap khawatir atas eksistensi organisasi ini dengan adanya inisiatif kerja sama ekonomi dan keamanan regional yang lebih luas di Asia-Pasifik.

Kesadaran akan kesulitan-kesulitan di atas sebenarnya mengungkapkan adanya perhatian lebih serius dari negara-negara Asia-Pasifik terhadap masalah-masalah "lokal", dan bahwa hubungan internasional di Asia-Pasifik kini tidak lagi didikte oleh kepentingan-kepentingan global negara-negara tertentu. Perhatian terhadap hal-hal di atas mempunyai implikasi bahwa kehadiran dan kepentingan kekuatan-kekuatan besar tertentu di Asia-Pasifik harus diatur dalam kerangka pemecahan masalah-masalah dan kepentingan bersama di kawasan ini.

CBM vs Strategi Perdamaian Melalui Kekuatan

Kerja sama keamanan di Asia-Pasifik memang sangat kompleks. Namun, kecenderungan pemikiran ke arah kerja sama keamanan tampaknya semakin kuat. Karena itu beberapa masalah yang telah dikemukakan di atas bukan untuk menggarisbawahi bahwa pemikiran-pemikiran tentang kerja sama atau pengaturan keamanan di Asia-Pasifik adalah salah, melainkan untuk merangsang munculnya ide-ide baru mengenai pendekatan, pola-pola atau bentuk-bentuk kerja sama keamanan di Asia-Pasifik atas dasar kondisi obyektif di kawasan ini.

Dalam kompleksitas demikian para pe-

mikir strategis negara-negara Asia-Pasifik menegaskan bahwa apa yang telah mereka kemukakan tidak ditujukan untuk melembagakan kerja sama keamanan di Asia-Pasifik, melainkan lebih menekankan pada apa yang disebut sebagai CBM. CBM merupakan komitmen politik yang lebih longgar (tidak mengikat) yang ditujukan untuk menciptakan jaminan dan saling percaya antara negara-negara dengan jalan saling memahami kebijaksanaan satu sama lain. Dalam aplikasinya pada bidang militer, CBM dimaksudkan untuk mengurangi atau menghilangkan persepsi yang salah, kecurigaan, dan kekhawatiran, dengan saling memberikan informasi tentang kapabilitas militer mereka.²² Mereka dapat memberi keyakinan dan kepercayaan bahwa kekuatan militer, sistem training, penempatan dan manuver-manuver kekuatan militer masing-masing pihak tidak bersifat ofensif.

Bentuk-bentuk operasional CBM dapat berupa: perjanjian pencegahan insiden militer di laut; informasi tentang latihan-latihan militer, saling kunjung kapal perang dan personil; pernyataan atau keterbukaan tentang anggaran belanja pertahanan, doktrin, posture pertahanan, dan saling melakukan inspeksi.

Gambaran di atas sangat ideal dan mengasumsikan adanya: (1) jaminan minimal bahwa langkah-langkah di atas dan perubahan-perubahan yang mungkin terjadi tidak akan mengurangi *status quo* negara-negara di kawasan ini; dan (2) semua negara atau aktor mempunyai kepentingan bersama tentang apa yang akan dicapai dengan adanya kerja sama tersebut, dan setiap konsesi atau

kompromi yang mereka lakukan akan diikuti pula oleh pihak lain.

Di sini pertanyaan muncul: Siapa atau mekanisme apa yang dapat memberikan jaminan seperti di atas, sementara CBM sendiri harus melalui proses yang rumit? Dalam proses ini haruskah struktur-struktur hubungan keamanan yang sudah ada di Asia-Pasifik dihapuskan karena Perang Dingin telah usai? Dapatkah dan seberapa jauh kita meletakkan harapan-harapan akan stabilitas dan keamanan regional pada saluran-saluran atau interaksi ekonomi yang kini tampak sangat intensif di kawasan Asia-Pasifik? Jika konflik militer atau sebuah agresi militer terjadi, seberapa besar efektivitas CBM?

Dalam konteks kawasan Asia-Pasifik, pertanyaan-pertanyaan di atas kini menjadi perdebatan antara pendukung strategi *perdamaian dengan kekuatan* dalam bentuk ofensif ke depan dan penangkalan yang dipelopori oleh AS dan strategi *reassurance* melalui CBM yang kini santer dikemukakan oleh negara-negara di kawasan ini, terutama Australia dan Kanada. Dalam pemikiran strategis AS dan pendukungnya, situasi keamanan Asia-Pasifik belum menentu.²³ Dalam keadaan demikian untuk menghadapi hal-hal yang tak terduga, strategi penangkalan dan ofensif ke depan akan lebih menjamin keamanan dan kepentingan nasional. Namun, penerapan strategi AS ini dapat menjurus pada ketidakseimbangan kekuatan militer secara tajam, yang dapat menyebabkan agresi atau melahirkan kembali lingkaran setan perlombaan senjata sebagaimana dikhawatirkan oleh teori *dilema keamanan*.

Sementara itu, memilih strategi *reassu-*

²²Trevor Findlay, "Asia-Pacific CSBMs: A Prospectus (Canberra: Peace Research Centre, Australian National University), *Working Paper*, no. 90, 1990: 1, sebagaimana dikutip oleh Wiseman "Common Security," 50.

²³Lihat Paul Wolfowitz, "Uncertainty, Instability, Greatest Regional Threats," *Transcript Worldnet Interview of August 3, 1992*.

rance melalui CBM juga sulit dilakukan. Pilihan atas strategi ini bukan hanya kurang memuaskan AS melainkan juga beberapa negara Asia-Pasifik, karena masih kuatnya persepsi ketidakpastian situasi kawasan. Jika realitasnya demikian, maka kerja sama keamanan Asia-Pasifik pada akhirnya harus mampu menggabungkan dua unsur strategi keamanan yang berbeda di atas.

Secara operasional pemikiran di atas terlihat dari upaya untuk mempertahankan kehadiran AS di Asia-Pasifik, misalnya melalui pemeliharaan keberadaan perjanjian keamanan AS-Jepang dan pemberian beberapa akses militer kepada AS, yang berjalan bersama-sama dengan proses CBM secara bertahap, yang merupakan suatu pendekatan *gradualis*. Bagi sebagian besar negara-negara Asia-Pasifik (termasuk ASEAN) upaya di atas merupakan pilihan strategis terbaik, yang bukan didasarkan atas rasionalitas-rasionalitas baru yang diarahkan pada pembentukan hubungan-hubungan keamanan bilateral seperti pada periode Perang Dingin. Melainkan sebagai salah satu model untuk mengatur kehadiran negara-negara besar dan kekuatan-kekuatan regional dalam proses pembentukan kerja sama keamanan di Asia-Pasifik.

Penutup

Secara geografis, negara-negara Asia-Pasifik berada dalam lingkungan maritim,

dan secara strategis jalur laut Asia-Pasifik sangat vital baik untuk kepentingan ekonomi maupun keamanan mereka, sehingga aspek-aspek maritim sangat berperan dalam memperhitungkan untung-rugi dari adanya kerja sama keamanan. Ini berarti kerja sama keamanan Asia-Pasifik harus memberi bobot lebih pada faktor-faktor maritim. Dengan demikian dalam kerja sama keamanan Asia-Pasifik, negara-negara di kawasan ini selain memberi keseimbangan dua unsur strategi yang berbeda (*reassurance* melalui CBM dan perdamaian dengan kekuatan), harus pula mengembangkan pemikiran-pemikiran baik teoretis maupun praktis tentang dimensi-dimensi maritim dari suatu kerja sama keamanan. Apalagi, kawasan maritim Asia-Pasifik ternyata masih menyisakan banyak sengketa teritorial, baik di Asia Timur maupun Asia Tenggara. Banyak analis menyatakan jika sengketa teritorial tidak dapat diselesaikan, masalah ini akan menjadi pemicu konflik di masa yang akan datang.

Harus diakui bahwa intensitas pembicaraan sengketa teritorial di kawasan maritim Asia-Pasifik, terutama di Asia Timur dan Asia Tenggara, sampai saat ini masih sangat rendah. Karena itu, terlepas dari persoalan manakah yang harus didahulukan antara kerja sama keamanan dan pemecahan masalah teritorial, sudah saatnya negara-negara di kawasan Asia-Pasifik memikirkan dan mengembangkan suatu forum yang membicarakan secara menyeluruh masalah-masalah atau sengketa teritorial di kawasan ini.

Kerja Sama Keamanan Indonesia-Australia

Jusuf Wanandi

Pengantar

KENYATAAN bahwa Indonesia dan Australia saling bertetangga telah membawa akibat geo-politik, yakni satu sama lain harus hidup berdampingan secara damai, bekerjasama di berbagai bidang seluas mungkin, saling mengerti dan bertenggang rasa. Selain itu keduanya perlu secara berkala melakukan tukar-menukar penilaian lingkungan kawasan, saling mengikuti perkembangan negara dan masyarakat tetangganya karena perkembangan tersebut penting pula untuk masa depan negara dan bangsanya sehingga di antara para pemimpin dan warga masyarakat dapat saling mengenal secara cukup intensif.

Hubungan yang normal ini penting dan harus menjadi landasan yang kokoh bagi terciptanya suatu "hubungan sekuriti yang langgeng dan mantap". Di lain pihak hal itu tidak berarti bahwa seluruh hubungan harus normal sepenuhnya sebelum suatu hubungan sekuriti dapat diciptakan. Malahan suatu

hubungan sekuriti yang sungguh-sungguh diusahakan dapat pula mendukung suatu hubungan normal di bidang-bidang lain. Namun dalam jangka panjang hubungan normal itu harus menjadi landasan bagi hubungan sekuriti yang langgeng dan mantap. Malahan dapat dikatakan bahwa hubungan sekuriti (yang meliputi seluruh bidang kehidupan bangsa dan negara itu) adalah hubungan yang normal antara kedua negara dan bangsa seperti diuraikan di atas. Sebaliknya, yang dimaksudkan dengan hubungan yang normal adalah hubungan sekuriti tersebut.

Harus ditegaskan di sini bahwa hubungan sekuriti bukan hanya hubungan militer, meskipun hubungan militer merupakan bagian penting dari hubungan sekuriti. Hubungan sekuriti meliputi pula hubungan politik yang erat dan berdasarkan hubungan ekonomi yang kuat, serta hubungan-hubungan di bidang sosial dan budaya. Pokoknya meliputi seluruh kehidupan bangsa dan negara.

Perubahan-perubahan yang terjadi baik

di kawasan Asia-Pasifik maupun global itu berakibat pula pada hubungan Australia dan Indonesia di masa mendatang. Mengingat bahwa perkembangan dan perubahan tersebut tidak menentu sifatnya maka negara-negara kecil dan menengah di kawasan yang mempunyai kepentingan bersama untuk mempertahankan stabilitas, perdamaian dan perkembangan kawasan seperti negara-negara ASEAN, negara-negara Asia Tenggara lainnya, Australia dan New Zealand, harus memikirkan dan berusaha bersama untuk menjaga agar perubahan-perubahan tersebut tidak berubah menjadi "ancaman" atau "tantangan" baru yang mengganggu hasil-hasil yang telah dicapai kawasan.

Satu hal yang harus mereka pikirkan ialah bagaimana menciptakan suatu orde regional baru di kawasan Asia-Pasifik dalam jangka panjang sebagai pengganti stabilitas yang telah dicapai selama ini karena kehadiran militer AS. Persoalan pertama yang akan timbul ialah bagaimana meyakinkan rakyat AS dan Kongres untuk mempertahankan kehadiran tersebut (dengan penyesuaian-penyesuaian seperlunya) meskipun Perang Dingin telah pula berakhir di kawasan ini. Hal itu memang belum diatur tuntas seperti di Eropa. Gambaran kehadiran militer AS masih belum menentu karena pengurangan kuantitas militernya sedang diganti dengan kualitas,¹ sementara masih timbul masalah-masalah konflik regional seperti di Jazirah Korea, soal Wilayah Utara Jepang dan konflik Kamboja. Tetapi kesemuanya itu masih bersifat sementara dan akan dapat diselesaikan dalam jangka menengah (lima tahun).

Dalam usaha menciptakan suatu tata re-

gional perlu pula dipikirkan sampai di mana negara-negara kecil dan menengah di kawasan harus menempa suatu hubungan kerja sama di bidang militer, baik untuk mempertahankan diri sebelum terciptanya suatu tata regional baru, atau untuk menjaga sekiranya orde tersebut tidak berhasil sehingga peran dan pengaruh negara-negara besar lainnya di kawasan dapat paling sedikit diimbangi. Hal itu dapat dimungkinkan apabila dijalin kerja sama militer ASEAN sebagai intinya dan kemudian dilanjutkan dengan suatu kerja sama yang lebih luas di kawasan antara ASEAN dengan negara-negara Asia Tenggara lainnya, dengan Australia dan Selandia Baru dalam bentuk yang lebih longgar.

Di dalam perkembangan kawasan Asia-Pasifik ini perlu diberi perhatian secara khusus pada masalah perkembangan ekonomi regional yang begitu pesat dan yang besar artinya bagi hubungan Australia dan Indonesia di masa depan. Jelas bagi kedua negara bahwa ketergantungan ekonominya pada kawasan Asia-Pasifik sangat besar, sehingga bagi keduanya perkembangan ekonomi kawasan yang sehat sangat penting pula. Karena itu ide kerja sama ekonomi regional antarpemerintah di kawasan itu yaitu APEC, yang dirintis oleh PECC selama 10 tahun, telah tiba waktunya direalisasikan pada tahun 1979. Kesemuanya itu antara lain berkat jasa PM Bob Hawke dari Australia yang mematangkan ide tersebut dengan sabar dan "low key" yang patut dipuji, serta berkat dukungan Menlu Ali Alatas yang pada waktu itu menjabat ketua periodik ASEAN dan sangat "crucial" untuk mendapatkan persetujuan ASEAN guna merealisasikan ide tersebut. Persoalannya sekarang ialah bagaimana Australia dan Indonesia dapat terus mendukung kerja sama ekonomi regional yang penting itu agar mendapatkan

¹Lihat *FEER*, 27 Juni 1991, "Holding the Line" Tai Ming Cheung, 23.

bentuk yang lebih konkret dan mantap di masa mendatang, karena hingga kini (setelah berlangsung dua tahun), proses tersebut belum mempunyai pelembagaan yang pasti, ataupun keanggotaan yang pasti dan hasil-hasil yang benar-benar meyakinkan.

Hal ketiga yang membuat kerja sama di bidang sekuriti antara Indonesia dan Australia itu penting dipikirkan ialah pentingnya hubungan PNG baik dengan Australia maupun Indonesia. Tentu hal itu tidak berarti bahwa intensitas hubungan antara Indonesia dan PNG sama tingginya dengan hubungan antara Australia dan PNG, tetapi landasan hubungan tersebut sama, yaitu bahwa keamanan, stabilitas dan perkembangan PNG akan ikut mempengaruhi keamanan dan stabilitas hubungan antara Indonesia dan Australia. Bagi Indonesia, hubungan tersebut akan ikut pula mempengaruhi hubungannya dengan negara-negara Pasifik Selatan lainnya, sedangkan bagi Australia hubungan tersebut penting secara psikologis karena PNG merupakan ex-koloni Australia dan begitu banyak bantuan telah diberikan kepadanya.

Hal itu tidak berarti adanya suatu *condominium* antara Indonesia dan Australia terhadap PNG, karena kepentingan masing-masing terhadap PNG tidaklah sama. Pasti dan wajar bila PNG menolaknya. Tetapi hal itu berarti bahwa antara Indonesia dan Australia harus ada dialog mengenai penilaian mereka terhadap perkembangan dan kerja sama yang mereka lakukan dengan PNG, sehingga tidak terjadi salah pengertian apalagi kecurigaan mengenai hubungan masing-masing dengan PNG itu. Pada akhirnya hal itu merupakan wewenang masing-masing untuk bertindak sebaik-baiknya sesuai dengan kepentingan nasional mereka sendiri dan dengan persetujuan sepenuhnya dari PNG.

Alasan keempat yang membuat hubungan sekuriti antara kedua negara itu penting ialah adanya agenda baru di bidang strategi dan hubungan internasional yang harus dipecahkan bersama, terutama karena keduanya bertetangga dan efek daripada masalah-masalah itu mudah melimpah ke negara dan masyarakat tetangga itu. Yaitu masalah-masalah lingkungan hidup, terorisme, narkoba, peralihan senjata-senjata pembunuhan massal dan migrasi. Begitu juga serangkaian hal dan masalah dalam negeri yang tidak dapat hanya diselesaikan oleh masing-masing negara seperti proses demokrasi, hak-hak asasi, *rule of law*, dan sebagainya. Masalah-masalah dalam negeri yang disebut terakhir akan dibahas bersamaan dengan masalah persepsi masing-masing negara terhadap dirinya dan terhadap yang lain. Masalah-masalah strategis baru lainnya akan dibahas dalam bagian tersendiri.

Pada akhirnya akan diberikan beberapa kesimpulan mengenai kebutuhan adanya hubungan sekuriti antara Australia dan Indonesia dan usul-usul tentang apa yang harus diusahakan agar hubungan tersebut dapat diciptakan dan ditingkatkan di masa mendatang. Yang akan dijelaskan pula adalah faktor-faktor yang menghambat hubungan sekuriti tersebut, terutama karena perbedaan-perbedaan yang begitu mendalam antara Australia dan Indonesia di berbagai bidang.

Hubungan Indonesia-Australia

Dalam sejarah, hubungan Australia dan Indonesia pernah mengalami pasang surut yang tajam, karena memang ada perbedaan-perbedaan yang cukup besar antara kedua negara dan kedua masyarakatnya. Semasa

Perang Kemerdekaan Indonesia, Australia di bawah pemerintahan Partai Buruh sangat mendukung perjuangan kemerdekaan Indonesia. Tetapi keadaan berubah sewaktu Partai Liberal dan PM Menzies berkuasa karena politik Indonesia makin lama makin tidak menentu dan kacau. Hal ini disebabkan karena stabilitas di dalam negeri Indonesia terganggu dalam kerangka proses *nation building*-nya dan kebijakan luar negerinya diarahkan sepenuhnya pada sasaran untuk mendapatkan kembali Irian Jaya. Perjuangan tersebut memuat unsur-unsur emosional seluruh bangsa Indonesia karena alasan-alasan penundaan Belanda makin lama makin tidak masuk akal. Di samping itu Belanda melontarkan ide untuk menyatukan Irian Jaya dengan PNG sebagai satu negara merdeka pada akhir tahun 1950-an, yang menambah dukungan Australia padanya. Dalam menilai Indonesia, PM Menzies tentu sangat dipengaruhi oleh Blok Barat yang di bawah pimpinan AS yang pada pertengahan tahun 1950-an menilai bahwa Indonesia di bawah Bung Karno sedang berpihak pada blok komunis.

Dengan kembalinya Irian Jaya pada pangkuan Republik Indonesia pada tahun 1962, pengaruh PKI bertambah kuat di Indonesia. Sewaktu ada konfrontasi dengan Malaysia, untuk pertama kalinya pasukan Australia dan Indonesia saling berhadapan di hutan-hutan Kalimantan.

Setelah Presiden Soeharto dengan Orde Barunya mengambil alih tampuk pemerintahan, maka hubungan antara Indonesia dan Australia menjadi baik kembali, karena pemerintahan Indonesia ini dianggap anti-komunis dan dapat mengambil kebijakan-kebijakan luar negerinya secara pragmatis sambil menciptakan stabilitas politik dan pembangunan ekonomi di dalam negeri. Hu-

bungan bilateral tersebut mencapai puncaknya pada awal tahun 1970-an ketika Whitlam dari Partai Buruh menjadi Perdana Menteri. Ia mampu menciptakan suatu hubungan pribadi yang erat dengan Presiden Soeharto.

Mungkin hubungan yang demikian idealnya antara dua negara dengan perbedaan-perbedaan yang demikian mendalamnya tidak mudah dipertahankan. Memang pada tahun 1975, dengan adanya intervensi Indonesia dalam perang saudara di Timor Timur, di mana enam wartawan TV Australia terbunuh, hubungan tersebut menjadi dingin. Belum lagi adanya tuduhan-tuduhan di media massa Australia tentang pelanggaran hak-hak asasi di Timor Timur, masalah demokrasi dan peran militer di Indonesia, masalah korupsi, dan hal-hal yang berhubungan dengan usaha-usaha keluarga Presiden Soeharto. Di lain pihak Australia yang sudah mendapat visibilitas yang lebih tinggi di media Indonesia semenjak Orde Baru dituduh rasialis, mengecilkan peran Indonesia, mau memaksakan nilai-nilainya pada Indonesia, *arrogant* dan moralistik, dan tidak pernah akan menjadi bagian dari Asia Tenggara karena masih berpaling terus ke Inggris dan AS.

Dalam hubungan yang kurang serasi itulah, maka perwakilan radio Australia dan perwakilan media massa Australia di Indonesia pernah dihentikan dan baru AAP yang terwakili kembali di Jakarta, meskipun kunjungan para wartawan Australia telah dimulai lagi. Begitu pula kerja sama militer yang dahulu dianggap erat (meskipun Pimpinan ABRI beranggapan sangat sepihak, yaitu Indonesia hanya menerima saja segala bantuan kecil dan tidak berarti dari kerja sama yang ditawarkan itu) untuk sementara

dihentikan, dan baru dua tahun yang lalu dimulai lagi secara lebih seimbang dan lebih terbatas, yaitu saling mengirimkan para perwira pada pusat-pusat pendidikan masing-masing dan latihan-latihan bersama antar-AL bila kapal-kapal perang Australia sedang melewati perairan Indonesia. Kunjungan-kunjungan para pimpinan angkatan bersenjata telah dimulai kembali, tetapi semangat *collegial* yang pernah terciptakan dulu belum kembali sepenuhnya di antara mereka.

Setelah masalah Timor Timur tidak lagi menjadi sasaran kritik media massa dan sebagian cendekiawan Australia serta kelompok kiri Partai Buruh, maka sempat untuk sementara masalah Irian Jaya dan hubungannya dengan PNG menjadi sasaran kritik di sana pada pertengahan 1980-an. Yang dijadikan alasan ialah larinya 12 ribu orang Irian Jaya ke Papua Nugini atas hasutan Organisasi Papua Merdeka (OPM). Kemudian dilontarkan pula suatu tuduhan bahwa mereka sedang dianiaya oleh pemerintah Indonesia sendiri. Tetapi karena hubungan tersebut dapat segera distabilkan kembali oleh Indonesia dan sebagian para pelintas batas dapat dipulangkan ke Indonesia dan semenjak tiga tahun ini terus dibantu oleh ICRC, maka isu tersebut terhenti dan tidak berkembang. Di lain pihak hubungan dengan PNG menjadi jauh lebih stabil, sehingga dapat ditandatangani suatu *Treaty of Friendship and Cooperation* pada akhir tahun 1987 antara Indonesia dan Papua Nugini.

Dalam dua tahun terakhir ini, maka hubungan Indonesia-Australia sudah stabil kembali, meskipun masih banyak yang harus diperbuat untuk memantapkan hubungan tersebut. Meskipun sekian banyak menteri Indonesia telah mengunjungi Australia, hubungan antarmiliter telah pulih,

wakil-wakil media massa Australia telah kembali diizinkan mengunjungi Indonesia dan meskipun Perjanjian Timor Gap telah disahkan oleh kedua belah pihak, namun perbedaan-perbedaan yang mendasar masih tetap ada dan perbedaan-perbedaan tersebut akan tetap menjadi hambatan bila ada alasan-alasan entah dari dalam ataupun dari luar yang kembali mengguncangkan hubungan tersebut. Malahan Indonesia oleh rakyat Australia masih dianggap sebagai ancaman utama. Meskipun dapat diargumentasikan bahwa hal itu tidak banyak artinya, tetapi hanya suatu gejala yang menunjukkan bahwa banyak yang masih harus diperbuat untuk mengatasi prasangka dan salah pengertian seperti itu. Jadi dari semua uraian di atas dapat disimpulkan bahwa hubungan tersebut masih harus diperdalam dan dilebarluaskan, serta harus diawasi dan dikembangkan terus-menerus, sehingga perbedaan-perbedaan yang memang ada dan akan tetap ada di masa yang akan datang tidak akan menimbulkan guncangan-guncangan karena masing-masing lebih dipahami dan diterima. Atau kalau pun ada guncangan maka guncangan tersebut dapat diimbangi oleh hubungan-hubungan di bidang lain yang juga penting, sehingga hubungan bilateral tersebut tidak menjadi rusak karenanya.

Perbedaan-perbedaan Antara Indonesia dan Australia

Seperti diuraikan di atas, perbedaan antara Indonesia dan Australia memang sangat mendalam, boleh dikatakan ada di semua bidang kehidupan. Australia merupakan negara maju, yang mempunyai demokrasi Barat sebagai sistem politiknya dengan kebijakan luar negeri yang termasuk Blok Amerika Se-

rikat (dengan suatu perjanjian persekutuan). Nilai-nilai budayanya sama dengan nilai-nilai liberal Barat dan penduduknya terutama terdiri dari orang-orang kulit putih, jumlah penduduknya hanya 17 juta orang. Indonesia di lain pihak adalah negara berkembang yang menganut sistem politik yang masih sedang dikembangkan berdasarkan Pancasila, tetapi pasti bukan demokrasi liberal, peran ABRI dominan. Kebijakan luar negerinya nonblok, dan termasuk dalam Grup 77 di PBB. Di samping itu Indonesia adalah juga anggota OKI dan OPEC. Nilai-nilai budayanya sangat sinkretis dan karena masyarakatnya majemuk maka unsur-unsur budayanya juga bhinneka, meskipun unsur-unsur budayanya pada dasarnya banyak persamaannya. Penduduknya besar, 180 juta dan terbagi dalam banyak suku, keturunan dan agama, serta banyak kepulauan. Bukan dalam faktor-faktor obyektif ini saja terdapat perbedaan-perbedaan antara Australia dan Indonesia, tetapi juga dalam masalah persepsi dan pandangan hidup, baik terhadap dirinya maupun terhadap yang lain.

Pada dasarnya Australia merupakan masyarakat yang *inward-looking*, karena memang merupakan satu kontinen yang jarang penduduknya, kecuali di bagian timur laut dan tenggara. Pada umumnya dasar perasaan "rasial" dan "keunggulan kulit putih"-nya masih terasa di kalangan rakyatnya meskipun harus dihargai usaha dari pemimpin-pemimpinnya untuk menghilangkan perasaan-perasaan tersebut melalui jalur pendidikan, kebijakan imigrasi, dan mengakui keberadaan budaya-budaya yang lain dari Barat. Harus pula diakui bahwa masalah "rasial" itu belum menjadi kebijakan yang bipartisan karena perasaan-perasaan di dalam kepemimpinan partai-partai tentang masalah tersebut belum seluruhnya sama. Karena itu

perasaan keunggulan tentang sistem politik dan ekonominya sangat menonjol. Dan kesemuanya ini membawa akibat bahwa kiblat Australia masih Eropa Barat, terutama Inggris dan AS, padahal dari segi geografi, geopolitik dan ekonomi mereka adalah bagian dari Pasifik-Asia.

Di lain pihak, rakyat Australia pada umumnya terbuka, informal, ramah (meskipun kadang-kadang dirasakan agak kasar oleh sebagian orang Indonesia) dan mudah bekerjasama dengan siapa pun. Lagipula mereka dikaruniai kekayaan alam yang berlimpah, sehingga tidak terlalu didesak untuk mengubah struktur ekonominya dan bekerja keras. Mereka merasa keamanannya selalu tergantung pada perlindungan orang lain, seperti dahulu Inggris (sebelum Perang Dunia II), lalu AS (Perang Dunia II sampai kini). Kini mereka mulai sadar pula bahwa hal itu tidak selalu dapat diandalkan, dan karenanya harus lebih cepat mengembangkan pertahanan diri ditambah dengan diplomasi agar dapat dianggap sebagai bagian dari Pasifik-Asia dan Pasifik-Selatan di masa mendatang, yaitu dalam jangka menengah.

Pada umumnya rakyat Australia merasa tidak aman terhadap Indonesia karena tidak banyak mengenalnya, kecuali melalui berita-berita sensasional dalam media massanya sendiri. Mereka menyadari bahwa Indonesia memang besar, penduduknya banyak, tetapi belum terlalu berkembang dan amat berbeda dengan Australia, sedangkan kejadian-kejadian seperti Timor Timur atau Irian Jaya menggambarkan keagresifan Indonesia. Para elite Australia pada umumnya mengerti bahwa ancaman dari Indonesia hanya bisa dirasakan Australia bila terjadi ketidakstabilan di Indonesia, sehingga memungkinkan adanya kebijakan-kebijakan luar negeri

yang kembali agresif, seperti di zaman Bung Karno, yaitu semasa Orde Lama. Melalui kerja sama yang erat dengan Indonesia, termasuk kerja sama di bidang militer, berarti juga ikut mengusahakan kestabilan di Indonesia sendiri, di samping kemantapan dalam hubungan kedua negara.

Para elite Australia, terutama dari *defence establishment* mengakui bahwa Indonesia tidak berniat ataupun mampu melakukan suatu "penyerbuan" militer terhadap Australia, paling-paling berupa beberapa gangguan-gangguan kecil di pantai utara. Walaupun akan ada penyerbuan di masa yang akan datang, hal itu dikarenakan Indonesia dimanfaatkan oleh negara besar lain untuk melakukannya. Tetapi hal ini tampaknya tidak akan terjadi. Tetapi bila ada ketidakstabilan di Indonesia, atau bila kepemimpinan yang ekstrem dan radikal boleh jadi akan timbul tekanan-tekanan politik atau gangguan-gangguan militer kecil di masa depan. Karena itulah hubungan bilateral tersebut penting dipelihara agar "ancaman" tersebut dapat dicegah.

Harus diakui bahwa pimpinan Partai Buruh telah sungguh-sungguh mengusahakan suatu hubungan yang stabil antara Indonesia dan Australia, terutama di bawah PM Bob Hawke dan Menlu Gareth Evans. Karena itu di samping kerja sama di bidang militer yang sudah dimulai kembali secara terbatas, hubungan diplomatik perlu diusahakan secara maksimal, hubungan perdagangan ditingkatkan dan ODA (termasuk *technical aid*) dipertahankan, serta Perjanjian Timor Gap diratifikasi.

Kerja sama di bidang ekonomi tidak akan tumbuh besar di masa mendatang karena dua hal: pertama, secara obyektif penduduk Australia hanya 17-18 juta orang, se-

hingga tidak akan pernah berarti sebagai pasar Indonesia di masa yang akan datang. Kedua, kebijakan-kebijakan restrukturisasi dari perekonomian Australia, termasuk kebijakan perindustrian dan infrastruktur pengangkutannya tidak tuntas, sehingga walaupun pimpinan pemerintahan menghendakinya menjadi bagian dari ekonomi kawasan Asia-Pasifik yang dinamis, kenyataannya masih belum dapat dilakukan karena tantangan *vested interests* dan karena masalah-masalah politik. Karena itu usul-usul Ross Garnaut agar ekonomi Australia benar-benar menjadi bagian kawasan ini masih belum terlaksana. Karena itu pula kerja sama ekonomi Indonesia-Australia akan maju dan berkembang hanya sampai pada suatu tahap tertentu saja, karena hambatan-hambatan di atas. Namun hal itu tidak berarti harus ditingkatkan karena ada ceruk-ceruk (*niches*) tertentu di mana Australia dapat meningkatkan hubungan ekonominya dengan Indonesia, di samping peningkatan *trade* secara teratur, juga sumber-sumber keahlian (antara lain *accountancy*) dan teknologi atau engineering dari Australia sangat dibutuhkan Indonesia. Di lain pihak investasi Australia ke Indonesia masih terbatas di bidang pertambangan.

Di dalam hubungan militer antara Indonesia dan Australia ada rasa ketidakpercayaan di kalangan veteran Perang Dunia II Australia yang pernah berterima kasih pada rakyat Timor Timur sewaktu bergerilya terhadap Jepang dalam Perang Dunia II; dan untuk sementara mereka juga memperoleh simpati dari Departemen Pertahanan Australia selama beberapa tahun antara tahun 1975 sampai pada awal tahun 1980-an. Di pihak ABRI timbul pula perasaan jengkel karena tujuan mereka menanggulangi kekacauan perang saudara di Timor Timur bukan hanya untuk menjaga keamanan Indonesia

tetapi juga untuk ikut menstabilkan lingkungan, termasuk untuk kepentingan Australia, sehingga reaksi yang dianggap berlebihan terhadap intervensi ABRI dalam masalah perang saudara di Timor Timur tidak dapat diterima oleh ABRI selama 13 tahun lebih. Baru dengan Pangab baru, Jenderal Try Sutrisno, dialog antar Angkatan Bersenjata dibuka kembali dan dimulai dengan kunjungan Kepala Staf Jenderal Peter Gratton dari Angkatan Perang Australia ke Indonesia. Dan sekarang hubungan itu ditempa kembali dalam bentuk pertukaran perwira di lembaga pendidikan masing-masing dan latihan-latihan AL bersama bila kapal-kapal Angkatan Laut Australia melewati selat-selat dan perairan Indonesia.

Di lain bidang, yaitu di bidang budaya (termasuk media massa) telah dibentuk Yayasan Australia untuk Indonesia guna membantu usaha-usaha di bidang budaya pada umumnya dan media massa pada khususnya. Di bidang media inipun para wartawan muda Australia yang mau mengenal Indonesia tanpa prasangka diundang berkunjung dan melihat pembangunan-pembangunan daerah di samping meliput politik di Jakarta.

Di bidang ilmu pengetahuan, telah dilakukan berbagai penelitian bermutu mengenai perekonomian Indonesia oleh Fakultas Ekonomi ANU di Canberra, dengan *Economic Bulletin on Indonesia*-nya yang berpengaruh karena mutunya yang tinggi dan karena mampu menjalin kerja sama dengan berbagai lembaga penelitian dan perguruan tinggi di Indonesia ataupun dengan lembaga-lembaga penelitian departemen-departemen pemerintah. Penelitian di bidang politik dan kemasyarakatan juga masih ada tetapi tidak menonjol.

Setelah Perang Dunia II Asia Tenggara dan Asia Timur menjadi bagian-bagian yang eksotis bagi generasi muda Australia. Banyak yang tertarik dan berniat mempelajari negara-negara dan masyarakat yang secara geografis berdekatan dengan Australia tetapi yang situasinya begitu berbeda. Karena itu ada perhatian besar pada penelitian tentang bagian-bagian Asia Tenggara. Bahkan pelajaran tentang bahasa-bahasa Asia, termasuk bahasa Indonesia, banyak diikuti orang semenjak sekolah-sekolah dasar dan menengah. Pada kenyataannya hal itu sekarang berkurang, karena kawasan Asia Tenggara itu sudah menjadi "biasa" meskipun sebenarnya belum cukup dikenal. Karena itu pelajaran tentang Asia Tenggara, termasuk Indonesia dan bahasa Indonesia juga menurun, sebaliknya bahasa-bahasa Eropa Barat lebih banyak diminati. Minat akan Asia Timur, yaitu Cina dan Jepang masih cukup tinggi. Hal ini tentu akan berakibat pada hubungan antara Indonesia dan Australia di masa mendatang. Akhir-akhir ini minat akan kawasan Asia Tenggara mulai meningkat kembali.

Mengenai media massa, yang diminta negara-negara Asia Tenggara termasuk Indonesia bukanlah agar pemerintah Australia membatasi kebebasan media massanya -- ini bertentangan dengan ideologinya dan pasti tidak dapat dilakukannya -- tetapi yang diminta ialah agar mereka memahami kebhinekaan masyarakat-masyarakat di Asia-Pasifik. Dengan demikian mereka lebih sensitif akan nilai-nilai dan sistem politik yang memang berbeda antara Australia dan negara-negara tersebut.

Di lain pihak Indonesia memiliki kesadaran diri yang tinggi dan sentral terhadap dunia sama seperti negara-negara yang berpenduduk banyak dan berwilayah luas serta

bersejarah panjang seperti Cina, India atau AS. Karena itu mereka pada umumnya juga *inward looking* dan menghendaki orang-orang luar menyesuaikan diri pada mereka dan nilai-nilainya. Sifat ini diperkuat karena bangsa Indonesia telah merebut sendiri kemerdekaannya melalui perang kemerdekaan, sehingga orientasi luar negerinya bersifat *non-aligned*. Sejarah pertumbuhannya sebagai negara muda telah memperkuat naluri bebas dan *non-aligned* ini karena ketiga negara besar -- US pada peristiwa pemberontakan PKI Madiun di tahun 1948, AS pada peristiwa pemberontakan PRRI-Permesta di tahun 1958, dan RRC pada peristiwa G-30-S/PKI, yaitu kup gagal di tahun 1965 -- dianggap telah mencoba melakukan intervensi ke dalam negeri Indonesia.

Karena itu tantangan yang besar yang akan dihadapi Indonesia ialah bagaimana menginternasionalkan jati dirinya di masa depan karena tuntutan dari perubahan-perubahan di bidang strategis dan ekonomi global maupun regional di kawasan Asia-Pasifik.

Dalam kerangka tantangan itu tentu termasuk pula tantangan-tantangan lain yang harus dijawab karena proses internasionalisasi tersebut, yaitu bagaimana mensukseskan pembangunan ekonomi, politik, keamanan dan masyarakat beserta nilai-nilainya, yang menjadi lebih pelik dan cepat berubah karena proses dan tantangan internasionalisasi dan regionalisasi tersebut. Di dalam fase perubahan-perubahan inilah harus ditempa pula hubungan yang berarti dengan Australia, yang tidak selalu mendapat prioritas atau perhatian utama karena pelik dan majemuknya perubahan-perubahan itu.

Di bidang ekonomi tantangan tersebut telah dijawab dengan tegas karena resesi pa-

da pertengahan tahun 1980-an yaitu dengan deregulasi dan *export-led growth* meskipun masih ada bagian-bagian yang masih memerlukan deregulasi terus dan adanya *set-backs* karena *vested interests*. Ada pula akibat-akibat di bidang *equity* sebagai akibat sampingan yang belum menjadi bagian dari kebijakan dan strategi baru, dan bila tidak ditangani dengan bijaksana bisa menjadi hambatan terhadap sasaran-sasaran strategi baru tersebut.

Perkembangan strategi ekonomi baru ini penting untuk *compatibility* ekonomi Indonesia dengan ekonomi-ekonomi baru di kawasan Pasifik Barat yang sangat dinamis dan membuka kesempatan-kesempatan baru bagi kerja sama ekonomi Indonesia-Australia bila Australia pun mengubah struktur dan strategi ekonominya secara radikal dan berorientasi keluar pula. Di dalam kerangka ini pula maka kerja sama Indonesia (dan ASEAN) dengan Australia untuk memajukan PECC dan APEC menjadi penting karena PECC dan APEC akan penting sekali perannya untuk perkembangan dan kerja sama ekonomi seluruh kawasan Asia-Pasifik.

Perkembangan politik dalam negeri Indonesia sedang mengalami tantangan-tantangan baru karena "angin demokrasi" yang dibawa oleh perkembangan-perkembangan di Eropa Timur dan lebih relevan oleh negara-negara di kawasan sebelum terjadi perubahan di Eropa Timur ke arah demokrasi, yaitu Filipina, Korea Selatan dan Taiwan. Sebagian perkembangan politik itu terutama dipengaruhi oleh faktor-faktor dalam negeri sendiri, yaitu tumbuhnya suatu kelas menengah yang luas di berbagai lapangan, yang tidak puas hanya dengan kesempatan ekonomi, tetapi juga mau ikut menentukan nasibnya untuk masa depan di bi-

dang politik. Hal tersebut diakibatkan karena suksesnya pembangunan ekonomi itu sendiri dan kebijakan pendidikan yang menjadi prioritas utama pemerintahan Presiden Soeharto.

Dampak keberhasilan tersebut terhadap hubungan dengan Australia ialah bahwa masalah-masalah yang menjadi keprihatinan di sana dan erat hubungannya dengan nilai-nilai yang dianut oleh demokrasi liberal tentang perkembangan politik, sekarang menjadi perhatian yang lebih penting lagi dari elite baru yang sedang tumbuh di Indonesia. Hal itu tidak berarti bahwa demokrasi yang dikehendaki di Indonesia itu sama dengan demokrasi Barat atau yang liberal, tetapi jelas dengan semakin meningkatnya partisipasi masyarakat serta kontrol rakyat dan wakil-wakilnya merupakan hal-hal yang penting. Begitu pula keprihatinan tentang hak-hak asasi manusia, dan *rule of law* serta perlindungan tiap-tiap warga dari penyalahgunaan wewenang oleh pemerintah sebagai tuntutan-tuntutan universal menjadi perhatian dan tuntutan generasi muda Indonesia, hanya saja cara-cara pelaksanaannya harus disesuaikan dengan sistem, nilai-nilai dan prosedur yang berlaku di Indonesia.

Tetapi cara-cara dan proses demokrasi selalu membawa ketidakpastian dan kekawatiran akan terjadinya ketidakstabilan, karena adanya unsur baru dan belum adanya pengalaman yang selalu menyertai proses tersebut. Karena itu bagaimana keseimbangan harus dipertahankan antara desakan untuk proses demokrasi dan menjaga kestabilan harus mendapat dukungan suatu mayoritas di antara kelompok elite Indonesia di masa mendatang. Tanpa perubahan dan perluasan demokrasi kestabilan yang dipertahankan hanya semu dan tidak dapat bertahan dan malahan dapat menyebabkan

ketidakstabilan yang lebih besar di masa yang akan datang.

Yang menjadi masalah dalam hubungan antara Indonesia dan Australia ialah campurtangan Australia dalam masalah domestik Indonesia. Pada prinsipnya Indonesia tidak menghendaki Australia langsung ikut campur dalam masalah domestik ini dengan cara-cara yang *arrogant*. Tekanan dari luar tidak akan mengubah politik dalam negeri Indonesia, bahkan dapat menjadi *counter productive*. Tetapi wajar bila Australia selaku sahabat memberi nasihat dan perhatian asal dilaksanakan dengan cara *discreet* dan *low-key* sehingga diterima dengan baik oleh semua pihak di Indonesia.

Pada akhirnya dalam menanggulangi masalah-masalah seperti pernyataan dan *concern* mengenai hak-hak asasi dan pelaksanaan *rule of law* negara-negara lain haruslah dapat dirumuskan cara-cara yang dapat diterima oleh dunia internasional dan kawasan Asia-Pasifik, sehingga tidak lagi ada friksi antarnegara kawasan di masa mendatang.

Mengingat bahwa peranan politik ABRI dalam perkembangan Indonesia itu penting, maka masalah perkembangan peran, strategi, susunan dan personalia pimpinan ABRI juga penting bagi hubungan antara Indonesia dan Australia. Karena itu dalam kerja sama militer antarkedua negara di bidang sekuriti peran politik ABRI mempunyai arti tersendiri.

Sekarang ini sedang dipikirkan dan dirumuskan cara kerja sama antarkedua angkatan bersenjata yang dapat dikembangkan dan lebih diseimbangkan, setelah melalui tahap normalisasi yang berlangsung tiga tahun yang kemudian akan dijadikan landasan kerja sama baru.

Kerja sama ini di masa depan mungkin akan penting, karena perubahan-perubahan di kawasan mungkin cukup besar di mana negara-negara kecil dan menengah harus bekerjasama untuk mengatasi *multipolarity* yang akan menimbulkan ketidakpastian baru dan dapat mengganggu keamanan dan kestabilan kawasan. Hal itu berarti bukan saja kerja sama militer antara Indonesia dan Australia, tetapi mungkin pula antara ASEAN-Australia bila ASEAN di masa depan menganggap perlu meningkatkan kerja sama bilateral dalam pertahanan sekarang menjadi multilateral.

Tantangan terbesar tetapi juga terpenting untuk kemungkinan kerja sama Indonesia dan Australia di masa yang akan datang, termasuk di bidang keamanan ialah bagaimana mengatasi perbedaan nilai-nilai budaya yang begitu besar dan mendalam. Nilai-nilai Indonesia terutama bersifat "communalitis", di mana peran bersama atau *community* lebih penting dari peran para individu, atau minimal mencari suatu keseimbangan di antara keduanya. Karena itu pendekatan-pendekatannya lebih bersifat "konsensus" dan bukan mencari siapa yang menang; dan lebih sinkretis dalam meninjau permasalahan-permasalahan.

Tentu nilai-nilai budaya Indonesia sedang berubah, tetapi lebih dari 50% rakyat Indonesia masih hidup di pedesaan. Jadi perubahan-perubahan akan memakan waktu minimal satu generasi lagi. Sementara itu sudah terasa adanya perbedaan nilai antara generasi tua dan muda Indonesia, di mana yang muda lebih bersifat kosmopolitan karena pendidikan dan pengaruh media massa, dan di mana ekonomi pedesaan sudah terjangkau dan ikut tergantung pada ekonomi dunia. Dan memang itulah *trend* di

Indonesia, karena generasi mudanya banyak dan penduduknya sangat muda, dan yang di bawah 40 tahun berjumlah hampir 100 juta orang.

Akhirnya tentu akan terjadi suatu akulturasi di mana nilai-nilai internasional yang lebih mementingkan pribadi akan diterima pula. Di lain pihak nilai-nilai Australia sangat individualistis dan liberal, tetapi meskipun dengan sangat lambat penduduk Asia-nya yang bertambah di Australia akan mengubahnya secara perlahan-lahan, sementara nilai-nilai intinya sebagai masyarakat Barat akan tetap dipertahankan.

Rasa saling memahami dan saling menerima perbedaan-perbedaan nilai ini hanya dapat tercapai melalui pendidikan dan media massa. Karena itu pendidikan tentang Indonesia dan Australia penting untuk jangka panjang. Studi tentang Australia dan Indonesia harus diperhatikan oleh kedua belah pihak secara teratur dan terus-menerus. Dan syukur kalau memang mulai ada perhatian kembali mengenai Indonesia dan Asia Tenggara di Australia. Minat ini erat pula hubungannya dengan pekerjaan yang akan diperoleh lulusan studi tersebut, sehingga hubungan ekonomi dan kesempatan kerja di Indonesia dan Australia penting agar dapat menarik calon-calon yang baik untuk memperdalam pengetahuan mereka tentang negara tetangganya. Di samping itu izin-izin studi dan penelitian di Indonesia harus dilonggarkan agar dapat menarik minat para ahli dan calon-calon ahli Australia. Studi-studi semacam itu merupakan syarat penting untuk meningkatkan hubungan antara Indonesia dan Australia di masa mendatang.

Dalam jangka pendek mass media akan menjadi penting artinya untuk mendidik opini masyarakat tentang masing-masing negara dan bangsa dengan masalah dan tan-

tangan serta jawaban-jawabannya.

Di pihak Indonesia, Australia belum dianggap sebagai prioritas, sehingga perhatian media massa secara terus-menerus dan mendalam harus diusahakan. Meskipun sudah ada perbaikan-perbaikan dengan adanya koresponden dan *stringers* untuk *Kompas*, *Tempo*, *Suara Pembaruan* dan beberapa surat kabar lainnya, tetapi usaha dan perhatian masih harus terus dilakukan.

Di pihak Australia, kematangan, keseimbangan, keahlian dan pengetahuan para editor dan wartawan media massa meliputi Indonesia penting ditingkatkan. Di lain pihak Indonesia harus lebih matang pula dalam menghadapi masalah izin dan peliputan para koresponden asing agar dapat mengundang minat mereka mengunjungi Indonesia. Karena biaya koresponden itu tinggi maka kalau tidak ada kepastian tentang izin tersebut, maka hal itu tidak akan menarik, padahal peliputan-peliputan itu penting bagi Indonesia sendiri, yang makin lama makin membutuhkan pemberitaan-pemberitaan yang cukup dan tepat sebagai pemain yang makin ikut berperan dalam perekonomian kawasan Asia-Pasifik bahkan dalam jangka menengah untuk seluruh dunia.

Mengingat bahwa banyak wartawan senior Australia sudah *biased* mengenai masalah Timor Timur, maka para wartawan mudalah yang harus meliput Indonesia. Kerja sama antara media massa yang sudah dimulai dapat terus didorong ke arah itu.

Kerja Sama Bilateral Antara Indonesia dan Australia

Dari uraian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa dalam menghadapi perbedaan-perbedaan yang begitu mendalam antara ke-

dua negara dan bangsa yang harus hidup bersama ini, maka yang paling penting ialah bagaimana persepsi mereka masing-masing tentang tetangganya.

Di satu pihak rakyat Australia harus menyadari bahwa pada akhirnya mereka secara geografis dan geopolitis merupakan bagian dari Asia-Pasifik dan harus mampu bekerjasama dengan mereka untuk Australia sendiri mampu hidup di masa depan, terutama karena adanya perubahan-perubahan strategis di masa mendatang yang penuh dengan ketidakpastian dan karena secara ekonomis Australia sudah tergantung pada kawasan ini. Sementara Indonesia hanyalah bagian yang terdekat dari kawasan yang penting untuk *survival* Australia ini dengan sifat-sifatnya yang khusus dan penting untuk dimengerti Australia.

Di satu pihak sementara rakyat Australia masih belum menyadari masa depannya, maka para pemimpinnya harus mendidik mereka ke arah itu. Hal ini memang perlu waktu. Di lain pihak, Indonesia masih perlu membuka diri terhadap desakan internasionalisasi tersebut, dan menyesuaikan pembangunan nasionalnya terhadap tantangan-tantangan baru kawasan Asia-Pasifik dan global di segala bidang, baik ekonomi, politik, sosial, militer maupun budaya.

Bagi Indonesia tidak ada strategi lain daripada membuka diri dan mencari suatu sintesa antara nilai-nilai dirinya yang terpenting dengan nilai-nilai internasional yang dibawa oleh hubungan dan keterbukaan internasional tersebut. Indonesia pun harus menjawab tantangan-tantangan baru regional yang tidak menentu itu, dengan mencari kerja sama regional yang lebih erat. Kalau *partners* terdekatnya adalah para anggota ASEAN, maka di tingkat kedua adalah Aus-

tralia (dan New Zealand), dan barulah negara-negara Asia Tenggara lainnya yang masih membutuhkan perombakan-perombakan dalam sistem dan struktur ekonomi sebelum bisa *compatible* dengan sistem negara-negara ASEAN dan Indonesia.

Jadi perubahan-perubahan regional dan global telah "memaksa" dan "mendesak" kedua negara mengadakan perubahan-perubahan domestik. Ini akan merupakan faktor baru di samping faktor geografi dan geopolitik yang akan mendesak kedua negara untuk lebih mempererat hubungan di masa yang akan datang di semua bidang, termasuk bidang keamanan. Agar kerja sama bilateral tersebut berhasil maka landasan kerja sama itu harus masih perlu dikukuhkan secara bilateral di semua bidang secara terus-menerus, justru karena adanya perbedaan-perbedaan yang demikian mendalam antara kedua negara dan bangsa. Di samping itu usaha Australia untuk lebih mempererat kerja samanya dengan kawasan, terutama dengan ASEAN, akan ikut pula membantu hubungannya dengan Indonesia, seperti hubungan yang stabil antara Indonesia dan Papua Nugini akan membantu pula hubungan yang serasi dan kuat antara Indonesia dan Australia.

Jadi memang ada faktor-faktor yang memungkinkan kerja sama bilateral di bidang keamanan antara Indonesia dan Australia, hanya landasannya harus diperkokoh dan dipelihara secara terus-menerus, karena adanya perbedaan-perbedaan yang cukup nyata itu. Yang harus dipuji justru usaha dari pemerintahan Partai Buruh sekarang ini untuk lebih memberikan komitmen Australia pada kawasan Asia Tenggara dengan ide-ide yang tidak hanya tepat waktu tetapi juga diusahakan dengan cara-cara pendekatan yang kolegial dengan negara-negara lain terutama

ASEAN dan Indonesia di kawasan ini seperti ide APEC, dan juga ide perlunya dialog politik di kawasan Asia-Pasifik (meskipun ide yang kedua ini disalah mengerti oleh AS). Di samping itu inisiatif Evans untuk mendapatkan dukungan lima anggota permanen DK PBB untuk ikut mencari penyelesaian konflik di Kamboja harus pula dipuji dan kini merupakan kerangka satu-satunya, untuk penyelesaian politik di sana dan didukung oleh dunia internasional. Juga penyelesaian yang kreatif dengan Indonesia tentang Timor Gap dapat dijadikan contoh bagi suatu kerja sama regional untuk menyelesaikan *overlapping and conflicting sovereignties* seperti dalam masalah Kepulauan Spratly's dan Paracel.

Jawaban ASEAN Terhadap Perubahan Global dan Regional

Seperti diuraikan di atas, pandangan Indonesia mengenai kawasan Asia-Pasifik, perubahan-perubahan dan jawaban-jawabannya terhadap perubahan dan tantangan tersebut tidaklah dapat dilepaskan dari pandangan ASEAN. Karena itu dalam bab ini diuraikan reaksi ASEAN (dan Indonesia) terhadap perubahan tersebut.

Berbagai perubahan global dan perkembangan yang terjadi di kawasan Asia-Pasifik telah menimbulkan tantangan-tantangan baru bagi negara-negara ASEAN. Perlu bagi ASEAN untuk merumuskan secara jelas jawaban-jawabannya terhadap tantangan tersebut sekiranya ingin mempertahankan eksistensi, peran dan pengaruhnya.

Tantangan-tantangan baru tersebut begitu fundamental sehingga ASEAN harus memeriksa kembali ide-ide serta konsep-konsep yang dianutnya selama 24 tahun.

Kini ASEAN dihadapkan pada realita baru. Kawasan Asia-Pasifik, termasuk subkawasan Asia Tenggara, semakin multipolar sifatnya. Perubahan-perubahan fundamental yang berkaitan dengan hubungannya dengan negara-negara besar mungkin amat berpengaruh pada keamanan dan perdamaian Asia Tenggara.

Perubahan yang terjadi sekarang ini dapat -- dan harus -- diarahkan agar membuah hasil positif baik bagi kawasan Asia-Pasifik secara keseluruhan maupun bagi ASEAN. Telah terjadi suatu perubahan yang amat dramatis di bidang ekonomi seperti terbukti dengan semakin meningkatnya saling ketergantungan antarnegara di kawasan di bidang ekonomi dan makin berkembangnya integrasi regional di bidang manufaktur. Semua ini mengarah ke timbulnya kebutuhan akan forum ekonomi regional yang telah mulai terbentuk dengan adanya PECC (Konferensi Kerja Sama Ekonomi Pasifik) yang bersifat nonpemerintah dan yang terdiri dari tiga unsur itu serta adanya proses pembentukan APEC (Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik) yang merupakan kerja sama antara pemerintah secara informal. Sekarang ini dirasakan pula adanya suatu kebutuhan akan dialog regional mengenai keamanan dan politik, antara lain untuk membantu memperkuat kerja sama ekonomi yang amat vital bagi kawasan.

Berbagai dialog bilateral telah disebarluaskan dan telah berjasa menciptakan suatu lingkungan yang mendukung kerja sama ekonomi. Normalisasi hubungan Cina-Indonesia, misalnya, sebegitu jauh digerakkan oleh keinginan kedua belah pihak untuk meningkatkan hubungan ekonomi. Keinginan seperti inilah yang juga muncul dalam dialog-dialog antara Korea Utara dan Selatan serta antara Uni Soviet dan Jepang.

Konflik-konflik regional yang dapat menghambat dialog regional, seperti misalnya konflik di Kamboja, Jasirah Korea, Wilayah Utara dan Laut Cina Selatan, sekarang ini sedang mengarah ke suatu resolusi damai. Jelas bahwa sudah menjadi kepentingan wilayah bila proses-proses tersebut diperkokoh. Kendatipun yang menjadi kepentingan langsung ASEAN adalah keadaan di subkawasan Asia Tenggara, namun subkawasan ini tidak dapat dipisahkan lagi dengan kawasan Asia-Pasifik yang lebih luas baik dari segi politik maupun ekonomi.

Dalam menelaah perkembangan-perkembangan tersebut di atas, agaknya tepat bagi ASEAN untuk meninjau kembali ide serta konsepnya mengenai peranannya dan juga perkembangan yang terjadi di Asia Tenggara dalam ruang lingkup kawasan Asia-Pasifik yang lebih luas.

Pertama, ASEAN perlu merumuskan kembali ide dan konsepnya mengenai tata regional Asia Tenggara, yang dikenal dengan nama ZOPFAN (Zona Damai, Bebas dan Netral), yang kini sudah tidak sesuai lagi untuk dijadikan dasar hubungan ASEAN dengan negara-negara besar, karena kehadiran negara-negara besar di Asia Tenggara sudah menjadi bagian integral dari kehadirannya di kawasan Asia-Pasifik.

ZOPFAN yang didasarkan atas Deklarasi Bangkok (1971), Perjanjian Kerja Sama dan Persahabatan (1976), dan Persetujuan ASEAN (1976), tetap relevan sejauh berkaitan dengan hubungan antarnegara ASEAN sendiri. Selama 24 tahun terakhir ini negara-negara ASEAN telah mampu menghindarkan diri dari konflik terbuka kendati masih banyak problem yang tetap belum terpecahkan misalnya masalah Sabah. Lebih lanjut, mengingat konflik Kamboja

agaknya sudah mendekati penyelesaian, maka perlu bagi ASEAN untuk meningkatkan usahanya guna melibatkan semua negara Asia Tenggara untuk bersama mengembangkan suatu tata regional berlandaskan ZOPFAN. Hal ini dapat dilaksanakan dengan mengundang negara-negara Indocina dan Myanmar untuk menjadi penandatangan Perjanjian Kerja Sama dan Persahabatan sebagai landasan hukum bagi pembentukan suatu tata regional Asia Tenggara. ASEAN dapat juga mulai mengembangkan kerja sama ekonomi yang fungsional dengan negara-negara tersebut.

Perjanjian Kerja Sama dan Persahabatan tersebut mengandung berbagai ukuran untuk memecahkan aneka konflik secara damai dan mengembangkan CBM (*Confidence Building Measures* - Langkah-langkah membangun saling percaya). Indocina dan Myanmar dapat ikut ambil bagian dalam kerja sama ekonomi ASEAN bila perekonomian mereka itu sejalan dengan sistem yang dianut negara-negara ASEAN.

Dalam kaitannya dengan negara-negara besar yang menjadi komponen ketiga ZOPFAN, ASEAN memang belum sempat menyusun hubungan tersebut karena pecahnya konflik Indocina. Kini ASEAN perlu merumuskan kembali hubungan tersebut mengingat subkawasan Asia Tenggara ditinjau dari segi ekonomi, politik maupun keamanan telah menjadi suatu bagian integral dengan kawasan Asia-Pasifik.

Dalam konteks ini agaknya masuk akal jika mengusulkan agar tata regional yang sedang diajukan ASEAN ini hendaknya mencakup -- atau diperluas sampai ke kawasan Asia-Pasifik. Boleh jadi mekanisme yang paling sesuai untuk masalah tersebut adalah dialog politik regional.

Tak dapat dibantah lagi bahwa kekokohan ASEAN sebagai suatu lembaga merupakan prasyarat untuk dapat memainkan peran yang lebih besar di arena yang lebih luas yakni di Asia-Pasifik.

Kedua, ASEAN hendaknya menjaga keseimbangan kekuatan di kawasan Asia-Pasifik, termasuk subkawasan Asia Tenggara sedemikian rupa sehingga negara-negara anggota ASEAN itu sendiri tidak perlu mengalokasikan sebagian besar sumber daya yang dimilikinya secara tidak proporsional untuk pengeluaran militer. Pembangunan nasional, khususnya pembangunan ekonomi yang umumnya merupakan sumber ancaman, masih merupakan tugas pokok negara-negara ASEAN.

Dari segi politik dan militer kehadiran AS di kawasan Asia-Pasifik merupakan stabilisator dalam arti mencegah negara-negara besar lainnya untuk tidak memaksakan pengaruhnya ataupun meningkatkan kemampuan militernya yang dapat menjurus ke perlombaan persenjataan antarnegara besar. Jelas bahwa dengan tidak beraliansi lagi dengan AS, Jepang akan merasa perlu untuk meningkatkan kemampuan militernya termasuk juga pengembangan senjata nuklirnya, sedangkan Cina pun pada akhirnya akan menyusul membangun kekuatan militernya.

Aliansi AS-Jepang merupakan masalah yang krusial bagi perdamaian dan stabilitas kawasan. Fasilitas dan pangkalannya yang ada di Asia Tenggara, misalnya di Filipina dan Singapura hendaknya ditinjau dari segi regional yang lebih luas. Dalam era pasca-Perang Dingin memang tidak mudah meyakinkan masyarakat Amerika untuk tetap mempertahankan kehadiran militernya dalam tingkatan yang cukup untuk mampu berperan selaku stabilisator.

Kehadiran AS di bidang ekonomi di kawasan merupakan faktor penting. Faktor penting lainnya adalah pembagian beban antara AS dengan Jepang, Korea Selatan, Australia dan dalam batas-batas tertentu juga dengan ASEAN. Sampai sekarang kerja sama di bidang militer ditangani oleh negara-negara di luar ASEAN dan umumnya dilakukan secara bilateral.

Akan tetapi, skema kerja sama yang ada sekarang -- atau skema ASEAN yang kurang formal ini -- telah mengakibatkan dampak yang merangsang dan dapat menjadi landasan pembentukan kerja sama multilateral bila di masa depan dibutuhkan. Rangkaian kerja sama bilateral di bidang militer sekarang ini diarahkan ke sumber ancaman internal yang dapat memperoleh dukungan dari luar dalam bentuk infiltrasi dan subversi. Yang menjadi tujuan utama kerja sama ini adalah mengamankan wilayah perbatasan dari kemungkinan adanya serangan dari luar. Sebagai tambahan, kerja sama ini juga bermanfaat untuk meningkatkan upaya pembentukan rasa saling mempercayai antarsesama anggota ASEAN dan angkatan bersenjata.

Kerja sama militer antaranggota ASEAN perlu ditingkatkan dan diperluas skopnya untuk menangkal ancaman-ancaman dari luar dan hendaknya hal ini dimultilateralkan. Ini dapat dilakukan secara bertahap. Mengingat kerja sama ini bersifat defensif dan tidak akan menjadi suatu pakta militer maka tidak akan merugikan kerja sama militer yang telah dilakukan masing-masing anggota ASEAN dengan negara lain seperti dalam Perjanjian Pertahanan Lima Negara atau perjanjian bilateral dengan AS. Kerja sama militer ASEAN dapat secara khusus diarahkan ke pembentukan suatu penjaga

pantai ASEAN untuk mengamankan jalur komunikasi laut Asia Tenggara dari polusi, tabrakan atau pembajakan. ASEAN hendaknya meminta bantuan teknologi dan keuangan dari Jepang, karena jalur komunikasi laut itu vital bagi Jepang.

Ketiga, sebagaimana disebutkan di atas ASEAN hendaknya berupaya mengembangkan suatu tata regional untuk kawasan Asia-Pasifik yang lebih luas. Ini hendaknya diawali dengan dialog regional mengenai masalah-masalah keamanan dan politik.

Konferensi Pasca-Menteri ASEAN merupakan mekanisme yang mencakup sebagian besar negara di kawasan yang mampu berinisiatif melaksanakan proses tersebut. Di masa lampau Konferensi tersebut telah menangani berbagai masalah politik seperti konflik Kamboja dan masalah Afghanistan. Konferensi Pasca-Menteri ASEAN dalam tingkatan ini juga dapat mengajak negara lain yang dianggap relevan bagi masalah politik dan keamanan regional seperti Uni Soviet, Cina, Vietnam dan Korea Utara untuk ikut serta.

Dalam Konferensi Tingkat Tinggi ASEAN mendatang hendaknya diberi mandat yang jelas pada Konferensi Pasca-Menteri ASEAN untuk mengambil inisiatif tersebut. Dukungan dari mitra dialog ASEAN dapat tetap diandalkan sekiranya keputusan ASEAN itu dibuat sebagai kebijakan tertinggi. Inisiatif ASEAN seperti itu dapat memperlihatkan relevansi ASEAN di mata Asia-Pasifik dan merupakan hal yang krusial sekali bagi masa depan organisasi itu sendiri.

Agenda dan struktur Konferensi Pasca-Menteri ASEAN memang akan disesuaikan. Ini akan terbukti tidak terlalu sulit. Sesungguhnya Konferensi Pasca-Menteri ASEAN

merupakan suatu kondisi terbaik untuk melontarkan suatu dialog regional. APEC memang masih baru dan terpusatkan pada masalah kerja sama ekonomi. ESCAP masih terlalu beraneka ragam bila dilihat dari agenda maupun keanggotaannya.

Untuk memberi masukan intelektual sekarang ini sedang diadakan tukar menukar akademis. Baru-baru ini diadakan berbagai pertemuan untuk membahas masalah tersebut, yakni pertemuan ASEAN-ISIS (Lembaga Studi Masalah Strategis dan Internasional - Institute of Strategic and International Studies) dan ISIS Malaysia. Konferensi Manila yang disponsori Departemen Luar Negeri Filipina dan Muangthai juga berhasil dengan baik sekali. Tambahan pula berbagai akademi di Kanada juga terlibat dalam berbagai studi mengenai masalah keamanan di Pasifik Utara. Semuanya ini merupakan bagian yang perlu untuk menunjang proses tersebut.

Masalah-masalah Strategis Baru yang Mendorong Kerja Sama Bilateral Indonesia-Australia

Berbagai masalah strategis yang muncul belakangan ini seperti masalah lingkungan hidup, narkoba, terorisme, penjualan senjata penghancur massal serta masalah migrasi harus menjadi pusat perhatian Indonesia dan Australia karena masalah-masalah tersebut dilihat dari segi regional maupun global memiliki dampak besar bagi kehidupan mereka sebagai tetangga, sehingga mau tidak mau kedua negara harus mengadakan kerja sama yang erat dan sungguh-sungguh untuk mengatasinya atau minimal menghambat segi destruktifnya. Karena masih baru dan akibatnya pun belum dapat segera

dirasakan maka masalah-masalah tersebut sering diremehkan dan dilupakan, padahal pengaruhnya besar sekali dan dapat berakibat panjang. Karena itu perlu diprioritaskan kerja sama antara Indonesia dan Australia di bidang-bidang tersebut dan kalau perlu sekaligus dilembagakan sehingga secara profesional, terpadu dan berkesinambungan semuanya itu dapat diatasi dengan baik atau minimal dicegah agar jangan berubah menjadi sumber masalah dan ketegangan baru di masa mendatang. Perlu ada penanganan terpadu yang menyangkut berbagai bidang sekaligus baik dari pihak pemerintah maupun masyarakat. Kerja sama antara ASEAN dan Australia di berbagai bidang yang menyangkut masalah strategis baru ini mungkin sekali akan bermanfaat bagi upaya-upaya penanggulangannya.

Kesimpulan untuk Kerja Sama Indonesia-Australia di Bidang Keamanan

Pertama, jelas bahwa masalah keamanan bukan hanya soal pertahanan atau militer saja tetapi dalam kerangka di kawasan Asia Tenggara dan Asia-Pasifik meliputi seluruh kehidupan bangsa dan negara dan termasuk pula bidang-bidang ekonomi, politik, sosial, militer dan sosial budaya. Begitu pula bila dibicarakan masalah hubungan keamanan antara Indonesia-Australia. Karena itu, kerja sama bidang keamanan antara kedua negara harus pula didasarkan atas hubungan yang kokoh di segala bidang kehidupan tersebut di atas tadi, di mana bagian pertahanan atau militer merupakan sebagian saja dari hubungan tersebut, meskipun hubungan yang penting. Bahkan dapat dikatakan bahwa seluruh hubungan itu sendiri merupakan hubungan keamanan antara kedua ne-

gara dan bangsa. Karena itu yang harus diperhatikan ialah bagaimana meletakkan hubungan antara kedua negara dan bangsa yang berbeda itu atas dasar yang kokoh dan dalam kerangka yang relevan bagi keamanan dan perkembangan keduanya dan untuk lingkungannya yang langsung.

Kedua, alasan-alasan untuk menjalin hubungan tersebut jelas bukan hanya karena alasan-alasan geografis dan geopolitis, tetapi juga karena perkembangan dan perubahan strategis dan ekonomis dari seluruh kawasan Asia-Pasifik. Desakan dan tekanan dari perubahan-perubahan ini telah membawa suatu unsur dinamis dalam perkembangan hubungan kedua negara, dalam arti membuat hubungan ini jauh lebih penting daripada sebelumnya.

Kedua negara harus menjawab tantangan-tantangan baru di kawasan, yang lebih baik dijawab bersama, yang meskipun masih belum menentu tetapi sudah pasti fundamental, baik di bidang ekonomi dan strategi. Hal ini sudah kelihatan dalam usaha antara Australia dan ASEAN, termasuk Indonesia dalam mendukung kerja sama ekonomi regional PECC-APEC demi kepentingan meneruskan perkembangan ekonomi di kawasan Asia-Pasifik yang demikian dinamisnya dengan mencegah kebijakan-kebijakan yang menentang atau menghambat perkembangan tersebut.

Hal ini juga terlihat dalam usaha untuk mencari penyelesaian konflik di Kamboja, yang sekarang sedang menuju ke arah penyelesaian politik karena inisiatif Australia untuk mengikutsertakan lima anggota permanen DK PBB bersama ASEAN, terutama Indonesia. Begitu pula dalam usaha untuk memulai suatu dialog politik di kawasan Asia-Pasifik, maka usaha-usaha bersama

ASEAN dan Indonesia bersama Australia akan penting pula untuk memajukannya.

Dari uraian di atas jelas pula bahwa di samping hubungan antara Indonesia dan Australia, maka hubungan Australia-ASEAN penting pula untuk mencapai suatu kawasan yang stabil, aman dan berkembang, sehingga hubungan Indonesia-Australia pun dapat berjalan dengan lancar dan positif. Di lain pihak hubungan Indonesia-Papua Nugini akan penting pula bagi hubungan Indonesia-Australia karena eratnya hubungan kedua negara masing-masing dengan PNG.

Ketiga, perbedaan-perbedaan di antara kedua negara dan bangsa memang mendalam dan luas, sehingga selalu harus diperhatikan dan diusahakan secara terus-menerus untuk mengatasinya. Usaha-usaha yang secara khusus harus diperhatikan ialah agar lambat laun persepsi masyarakat masing-masing terhadap yang lain positif, dan hal itu akan banyak tergantung pada kepemimpinan dan pendidikan yang diberikan.

Di antara elite kedua negara dan bangsa harus pula dapat diandalkan adanya kelompok masing-masing yang bersama-sama berusaha memajukan hubungan tersebut dengan memikirkan dan mengusahakan cara-cara yang tepat di berbagai bidang, dan sekaligus berfungsi menjadi juru penerang dan pendidik untuk hubungan tersebut di antara masyarakatnya.

Di Australia peran ini dipegang oleh kelompok-kelompok yang memimpin dan berada di sekitar Yayasan Australia untuk Indonesia di bawah Bruce Grant, dan di Indonesia masih harus dibentuk lembaganya bagi kelompok-kelompok yang menghendaki hubungan yang baik dan stabil dengan Australia.

Keempat, perbedaan-perbedaan yang ada bukan berarti bahwa hubungan yang erat tidak dapat ditempa di berbagai bidang. Persoalannya ialah bahwa hubungan tersebut harus diusahakan terus-menerus karena tidak selalu menjadi prioritas, terutama di Indonesia.

Di bidang ekonomi misalnya ada beberapa "niches" yang dapat dicari untuk meningkatkan hubungan dengan Australia, misalnya di bidang *engineering*, *consulting services* dan *accountancy*. Meskipun bidang perdagangan tidak dapat berkembang secara dramatis, tetapi masih dapat ditingkatkan.

Begitu pula investasi ke Indonesia mulai diperhatikan, bukan hanya di bidang mineral tetapi juga di bidang-bidang lain, seperti juga investasi Indonesia ke Australia sudah pula dimulai.

Di bidang politik kerja sama dalam masalah penyelesaian konflik Kamboja ataupun cara-cara mengatasi kedaulatan yang berhimpitan di Kepulauan Spratlys dan Paracels menjadi penting. Begitu pula untuk terus mendukung PECC-APEC dan usaha-usaha untuk memulai dialog politik dan keamanan di seluruh kawasan Asia-Pasifik, dalam rangka menyusun suatu orde regional untuk masa depan kawasan. Di dalam hal ini ASEAN-ISIS berpendapat bahwa ASEAN-PMC dapat dijadikan lembaga yang memulai dialog tersebut dan meluaskannya di masa yang akan datang dengan negara-negara lain yang relevan seperti US, Cina, Vietnam dan Korea Utara.

Di samping itu pendalaman mengenai sistem politik masing-masing tetap penting untuk tidak menimbulkan salah pengertian atau tafsiran. Karena itu dialog berkala baik antara pemerintah ataupun antara cendekiawan dan para ahli penting pula. Peranan me-

dia massa sangat penting tetapi juga sensitif untuk Indonesia.

Di bidang militer, maka kerja sama yang ada perlu diluaskan dan ditingkatkan, pertama untuk menimbulkan CBM, tetapi akhirnya memungkinkan menghadapi bersama perkembangan kawasan di masa depan, yang belum menentu, baik secara bilateral dengan Indonesia maupun dengan negara-negara ASEAN lainnya (FPDA), ataupun nantinya secara bilateral dengan ASEAN sebagai keseluruhan bila ASEAN sudah siap untuk itu.

Pada akhirnya melalui pendidikan dan penerangan maka perbedaan-perbedaan nilai-nilai budaya yang ada perlu dihargai dan dihormati. Meskipun pada jangka panjang banyak pula nilai-nilai yang baru dan internasional akan sama-sama dianut dan menjadi pegangan bagi Indonesia (dan Australia), dan akan membantu saling pengertian dan penghargaan. Di lain pihak juga dapat diharapkan agar pandangan dan pengertian masyarakat Australia di masa depan akan lebih peka dan mendalam tentang nilai-nilai dan kompleksitas di Asia, khususnya di Indonesia.

Hubungan geografis dan geopolitis antara Indonesia dan Australia ini menjadi lebih penting lagi karena timbulnya masalah-masalah strategis baru yang harus diselesaikan bersama karena masalah-masalahnya melimpah ke negara yang lain seperti masalah lingkungan hidup, narkoba, terorisme, penjualan senjata-senjata penghancur massal dan migrasi. Karena masalah-masalah ini akan makin gawat dan mendesak kalau tidak ditangani sedini mungkin bersama-sama. Usaha bersama penting karena soal-soal baru tersebut meliputi seluruh dunia atau seluruh kawasan.

Hubungan Indonesia-Korea: Mencari Kerangka Baru Kerja Sama

Bantarto Bandoro

Pendahuluan

HUBUNGAN diplomatik Indonesia-Korea diawali oleh pembukaan kantor Konsulat Korea di Jakarta tahun 1966 dan disusul oleh pembukaan kantor Konsulat Indonesia di Korea tahun 1968. Kemudian, pada tanggal 18 November 1973, hubungan antara kedua negara ditingkatkan dengan pembukaan kedutaan besar masing-masing di Jakarta dan Seoul.¹ Sejak itu hubungan Indonesia-Korea semakin erat meskipun terdapat perbedaan dalam sistem politik, kebudayaan, serta cara memandang persoalan-persoalan tertentu.

Meskipun Indonesia dan Korea berada di lingkungan geografis yang berbeda (Indonesia di Asia Tenggara dan Korea di Asia Timur), kedua negara tersebut sama-sama merupakan negara Asia yang cukup berarti,

dan kebijaksanaan dan tindakan-tindakan mereka sampai derajat tertentu mempengaruhi perkembangan di kawasan masing-masing. Tetapi suatu hal yang perlu diakui adalah bahwa kawasan di mana kedua negara itu berada tidak hanya secara ekonomi stabil tetapi juga secara strategik cukup rawan.² Oleh sebab itu, Indonesia dan Korea sama-sama memiliki tanggung jawab untuk mempertahankan dinamika pembangunan ekonomi kawasan dan mengurangi tingkat kerawanan kawasan.

Karena alasan-alasan di atas, akan sangat bermanfaat jika Indonesia dan Korea menjajagi lebih lanjut kemungkinan melakukan kerja sama secara lebih erat dalam bidang-bidang yang spesifik. Upaya demikian tidak hanya akan memperluas cakupan kerja sama bilateral mereka tetapi juga berman-

¹Hasjim Djalal, "Indonesia-Korea Bilateral Relations: A View from Indonesia". Makalah disampaikan pada Konferensi V Indonesia-Korea, Jakarta, Oktober 11-12, 1988.

²Daoed Joesoef, "The Western Pacific in the Year 2000: Political and Security Trends and Their Implication for Korea and Indonesia. An Indonesian View", Jae Kyu Park dan Jusuf Wanandi, *Korea and Indonesia in the Year 2000* (The Institute for Far Eastern Studies, Kyungnam University, 1984), 17.

faat bagi pembangunan masing-masing kawasan. Dalam situasi internasional sekarang ini, kerja sama antara Indonesia dan Korea akan menjadi lebih esensial dan berarti.

Perang Dingin, konfrontasi ideologi dan politik dewasa ini bukan lagi isu yang menonjol. Kawasan di mana Indonesia dan Korea berada dewasa ini menyaksikan rendahnya tingkat persaingan ideologi dan politik antara negara-negara besar. Secara umum dapat dikatakan bahwa hubungan internasional di kawasan Asia-Pasifik dewasa ini tidak lagi didasarkan atas *zero-sum game*, tetapi *positive-sum* di mana negara-negara di kawasan memiliki peluang yang lebih besar untuk melakukan kerja sama dan memperoleh manfaat tertentu dari kerja sama tersebut.³

Sebagai bagian dari kawasan Asia-Pasifik, Indonesia dan Korea harus memanfaatkan lingkungan internasional sekarang ini guna menjajagi bidang-bidang baru untuk kepentingan kerja sama, memajukan hubungan bilateral, dan merumuskan peran (regional) baru mereka dalam mempertahankan stabilitas di masing-masing kawasan.

Meskipun Indonesia dan Korea adalah aktor dalam wilayah geografis yang berbeda, keduanya memiliki pandangan yang sama mengenai perlunya mencari upaya terbaik untuk memperkuat hubungan dan kerja sama di antara mereka. Penulis percaya bahwa dengan berakhirnya era Perang Dingin, Indonesia dan Korea sama-sama memiliki harapan dan tantangan yang sama. Untuk mencapai harapan-harapan ini dan menghadapi tantangan di masa depan, In-

donesia dan Korea perlu mempola rencana dan strategi bersama yang dapat didasarkan atas hubungan bilateral mereka yang telah mapan, atau atas dasar posisi alamiah mereka di masing-masing kawasan. Hal tersebut merupakan fokus tulisan berikut ini.

Atas dasar rencana dan strategi bersama ini, tulisan ini kemudian akan memaparkan beberapa premis yang dapat digunakan sebagai panduan untuk memperkuat hubungan bilateral Indonesia-Korea dan pilihan kebijaksanaan yang mungkin diambil oleh mereka. Untuk memperoleh gambaran yang lebih jelas mengenai beberapa aspek hubungan Indonesia-Korea, tulisan ini akan menggunakan dua peringkat analisis, yaitu perspektif bilateral dan regional. Pemikiran-pemikiran di bawah ini masih bersifat hipotetis dan oleh karenanya masih membutuhkan beberapa bukti lebih lanjut guna memahami sejauh mana Indonesia dan Korea dapat mengembangkan hubungan dan kerja sama mereka secara lebih konstruktif.

Indonesia dan Korea dalam Era Pasca-Perang Dingin: Harapan dan Tantangan

Situasi internasional dewasa ini telah berubah secara berarti di mana era konfrontasi secara bertahap digantikan oleh era dialog dan kerja sama. Kebutuhan akan dialog multilateral dalam bidang keamanan dan politik di kawasan Asia-Pasifik semakin diakui. Hal itu terutama disebabkan kenyataan bahwa perubahan geostrategis tidak hanya menyebabkan perubahan dalam tingkat global, tetapi juga menyebabkan perubahan-perubahan di Asia-Pasifik. Dewasa ini kawasan Asia-Pasifik menyaksikan era baru kerja sama dan dialog. Perubahan pada

³Seizaburo Sato, "The International Relations of the Asia-Pacific Region and Role of Japan," *Korean Journal of International Studies* XXI, no. 3 (Autumn 1990): 331-334.

tingkat global telah melahirkan peluang baru untuk menata kembali orde kawasan pascaperang yang dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan dewasa ini.

Di Asia Tenggara, terdapat tanda-tanda dimulainya hubungan yang lebih konstruktif dan erat antar negara-negara di kawasan menyusul penyelesaian masalah Kampuchea. Di samping itu, negara-negara di kawasan dewasa ini berada dalam proses mencari forum dialog yang dianggap cocok untuk kawasan guna mendiskusikan isu-isu baru. Di kawasan Asia Timur, ada tanda-tanda transformasi ke arah terciptanya tata regional yang lebih damai dan stabil.⁴ Di sini dapat dicatat beberapa langkah diplomatik baru, misalnya, pendekatan Jepang-Rusia, normalisasi hubungan Korea-Rusia, dan normalisasi hubungan Cina-Korea. Semua ini merupakan gejala-gejala ke arah terciptanya dialog yang kooperatif dan konstruktif antar negara-negara di Asia Timur.

Meskipun demikian, masa depan Asia Timur masih dianggap tidak pasti karena kenyataan bahwa kedua Korea sampai saat ini belum berhasil menyelesaikan masalah mereka. Akan tetapi perubahan dramatis dalam hubungan antara AS dan Uni Soviet (sekarang Rusia) sekurang-kurangnya telah membantu kedua Korea dalam merumuskan kembali posisi dan kebijaksanaan mereka.⁵ Perubahan politik diharapkan terjadi di Se-

menanjung Korea bila iklim hubungan internasional dewasa ini mampu dipertahankan.

Seperti dikatakan di atas, Indonesia dan Korea dianggap sebagai aktor penting di kawasan masing-masing. Sebagai negara terbesar, kalau bukan yang paling berpengaruh, di kawasan Asia Tenggara, Indonesia diharapkan memainkan peranan utama dalam pembangunan kawasan Asia Tenggara. Demikian pula Korea, karena kemajuan ekonominya, diharapkan memberi sumbangan pada tatanan baru Asia Timur.

Atas dasar analisis di atas, maka pertanyaan pokok yang dapat diajukan di sini adalah sejauh mana hubungan Indonesia-Korea dapat menyumbang pada terciptanya lingkungan yang lebih stabil di kawasan masing-masing maupun di kawasan Asia-Pasifik secara keseluruhan. Selanjutnya, harapan-harapan yang bagaimana yang ingin dicapai oleh Indonesia dan Korea, dan tantangan apa yang mungkin dihadapi oleh Indonesia dan Korea di masa depan adalah pertanyaan lain yang dicoba dijawab di bawah ini.

Harapan

Kejadian-kejadian internasional dewasa ini menunjukkan bahwa anggota komunitas internasional telah dapat menghilangkan hambatan-hambatan dalam hubungan internasional mereka. Hal ini terutama disebabkan karena berkurangnya ketegangan dalam tingkat global. Karena perubahan ini, jalur komunikasi antaranggota komunitas internasional menjadi lebih terbuka dan langsung. Sebagai anggota dari kawasan yang dinamis, Indonesia dan Korea harus memanfaatkan iklim baru ini untuk menjajagi kerja sama baru dan sekaligus menciptakan ling-

⁴Guo Changlin, "The New International Environment and Northeast Asia," *Korean Journal of International Studies* XXI, no. 4 (Winter 1990): 523-538. Lihat juga Rizal Sukma, "Dua Korea dan Proses Perdamaian di Asia Timur," *Analisis CSIS* XXI, no. 3 (Mei-Juni 1992): 264-273.

⁵Chungwon Choue, "Changing Foreign Policies of the US and the USSR and Their Implications for the Korean Peninsula," *Korean Journal of International Studies* XXI, no. 4 (Winter 1990): 539-559.

kungan kawasan yang lebih stabil.

Indonesia dan Korea menyambut baik datangnya era baru kerja sama dan hubungan internasional. Tetapi harus diakui bahwa era demikian pada waktu yang sama menciptakan harapan-harapan mengenai lingkungan yang bagaimana yang dapat menyumbang pada hubungan Indonesia-Korea dan kawasan Pasifik pada umumnya. Atau dilihat dari perspektif bilateral, kontribusi seperti apa yang dapat diberikan oleh hubungan bilateral Indonesia-Korea pada lingkungan kawasan mereka masing-masing. Di bawah ini adalah deskripsi mengenai beberapa harapan yang ingin dicapai oleh Indonesia dan Korea:

Perspektif Bilateral

- Kedua negara ingin mempertahankan perdamaian dan stabilitas di masing-masing kawasan dan di kawasan Asia-Pasifik secara keseluruhan;
- Kedua negara ingin menciptakan hubungan jangka panjang yang ditopang oleh dasar-dasar yang permanen dan dapat menghasilkan hubungan yang saling menguntungkan;
- Kedua negara ingin mentransformasikan hubungan mereka dari hubungan yang semata-mata bersifat bilateral menjadi hubungan yang dapat menyumbang pada pembangunan kawasan;
- Kedua negara ingin mengembangkan toleransi dan keinginan bersama untuk mengambil kebijaksanaan yang bermanfaat bagi hubungan bilateral kedua negara maupun kawasan secara keseluruhan;
- Kedua negara ingin agar hubungan bilateral mereka dilihat sebagai unsur penting dalam pembentukan tata regional baru;

- Kedua negara ingin mengembangkan interaksi timbal balik mereka menjadi hubungan yang mestimulir terciptanya ekonomi eksternal yang dinamis yang tidak hanya bermanfaat bagi kedua negara, tetapi juga mengarah pada kemakmuran kawasan.

Perspektif Regional

- Kedua negara tetap menginginkan kehadiran negara besar (AS) di kawasan sebagai *stabilizing factor*;
- Kedua negara menginginkan hubungan yang stabil, positif dan konstruktif antara negara-negara besar di kawasan;
- Kedua negara menginginkan suatu krisis manajemen di antara negara besar jika terjadi konflik di kawasan;
- Kedua negara menginginkan dukungan dari negara besar atas proses dialog regional dan kerja sama multilateral di kawasan Pasifik.

Deskripsi mengenai harapan-harapan Indonesia dan Korea di atas dirumuskan atas dasar asumsi bahwa Indonesia dan Korea memiliki pandangan yang sama mengenai lingkungan regional dan internasional dewasa ini. Penulis percaya bahwa keinginan bersama Indonesia dan Korea di atas akan memperkuat hubungan bilateral mereka dan bahkan dapat berfungsi sebagai katalisator dalam menjadikan kawasan Asia-Pasifik lebih dinamis, stabil dan makmur di masa depan. Dilihat dari perspektif demikian, hubungan bilateral Indonesia-Korea yang stabil merupakan kontribusi berarti bagi masa depan kawasan. Sebagai aktor Asia yang cukup berarti, Indonesia dan Korea memiliki tanggung jawab yang sama dalam mempertahankan stabilitas kawasan. Tanggung jawab merupakan suatu keharusan

yang muncul dari kepentingan nasional suatu negara.⁶

Tantangan

Berakhirnya Perang Dingin tidak hanya menimbulkan harapan tetapi juga menciptakan beberapa tantangan. Tantangan ini, apakah itu politik atau ekonomi, terutama muncul dari kenyataan bahwa masa depan tata internasional dan regional masih penuh dengan ketidakpastian.⁷ Dalam konteks Indonesia dan Korea, hal yang paling penting adalah perlunya keyakinan dan pengertian di antara mereka bahwa kerja sama antara kedua negara dapat meningkatkan kemampuan mereka untuk menghadapi tantangan-tantangan di masa depan. Oleh sebab itu, meskipun ada perbedaan dalam nilai-nilai politik, Indonesia dan Korea perlu mengembangkan sikap mental yang sama, yang dapat mendorong mereka memandang perubahan internasional dewasa ini sebagai suatu tantangan. Untuk itu diperlukan kemampuan guna menghadapi tantangan tersebut dengan cara-cara yang tepat. Di bawah ini adalah deskripsi beberapa tantangan yang dilihat dari perspektif bilateral dan regional:

Perspektif Bilateral

- Dalam bidang politik, Indonesia dan Korea harus membuktikan bahwa hubungan bilateral mereka dapat membantu terben-

tuknya hubungan antara Asia Timur dan Asia Tenggara. Hal ini dapat menjadi landasan bagi dialog multilateral dan tata regional;

- Dalam bidang strategi, Indonesia dan Korea harus membuktikan bahwa interaksi timbal balik mereka yang telah mapan mampu menjadi faktor baru bagi stabilitas kawasan;
- Dalam bidang ekonomi, hubungan bilateral Indonesia-Korea harus dapat berfungsi sebagai salah satu instrumen untuk memajukan kerja sama ekonomi kawasan secara lebih luas;
- Dengan bergesernya fokus pada kerja sama dalam bidang ekonomi, Indonesia dan Korea harus mampu mengarahkan hubungan bilateral mereka pada suatu keadaan di mana negara-negara lain di kawasan terdorong untuk lebih menekankan arti penting dan manfaat forum PECC dan APEC, di mana Indonesia dan Korea menjadi anggota.

Perspektif Regional

- Dengan berkurangnya tingkat kehadiran negara *superpower* di Pasifik, hubungan di kawasan ini dipastikan akan menjadi multilateral. Konsekuensinya, Indonesia dan Korea di kawasannya masing-masing akan menghadapi kemungkinan berperannya kekuatan lain di kawasan mereka. Dalam hubungan ini, hubungan bilateral mereka harus dikelola sedemikian rupa sehingga mampu meyakinkan kekuatan besar lainnya bahwa Indonesia dan Korea tidak menghendaki kawasan mereka menjadi ajang pertarungan baru antara negara besar dalam mengisi kekosongan kekuatan. Sehubungan dengan ini, dan oleh karena stabilitas merupakan kepentingan In-

⁶Ali Moertopo, "Convergence and Divergence of Japan's and Indonesia's Interest and Responsibility in Southeast Asia," *Japanese-Indonesian Relations in the Seventies* (CSIS, 1973).

⁷Mengenai hal ini lebih lanjut baca "Wolfowitz: Uncertainty, Instability Greatest Regional Threats," Transcript, Worldnet Interview, 3 Agustus 1992.

donesia dan Korea, kedua negara ini ditantang untuk memprakarsai kegiatan diplomatik gabungan menghadapi negara-negara besar yang kebijaksanaannya dianggap dapat merongrong stabilitas kawasan;

Kenyataan bahwa interdependensi yang semakin meningkat di antara negara-negara di kawasan Pasifik dan proses integrasi ekonomi di kawasan tersebut telah memperkuat pengakuan perlunya kebutuhan akan konsultasi, kerja sama dan bahkan koordinasi kebijaksanaan tidak hanya dalam bidang ekonomi, tetapi juga dalam bidang politik. Interdependensi tampaknya dianggap sebagai tema sentral dalam hubungan internasional dewasa ini. Sehubungan dengan ini, Indonesia dan Korea ditantang untuk menciptakan forum dialog politik atas dasar hubungan bilateral mereka, dan bertujuan untuk memperluas dan memperkuat interaksi timbal balik mereka.

Rencana dan Strategi

Agar dapat mengembangkan rencana dan strategi, Indonesia dan Korea membutuhkan pemahaman yang komprehensif mengenai status hubungan mereka selama ini dan mengenai masalah-masalah yang dihadapi oleh kedua negara maupun kawasan secara keseluruhan. Hal lainnya yang juga penting adalah bahwa jika Indonesia dan Korea ingin menyumbang pada keamanan dan stabilitas kawasan, mereka harus memiliki sikap mental yang sama.

Penting untuk diakui bahwa Indonesia dan Korea mampu memainkan peranan besar dalam bidang pembangunan ekonomi dan stabilitas kawasan dari perspektif mereka masing-masing. Oleh karena perbedaan dalam posisi alamiah, Indonesia diharapkan

memainkan peran regional yang lebih besar guna menyumbang pada stabilitas kawasan (Asia Tenggara), sedangkan Korea diharapkan memperluas bantuan ekonominya kepada Indonesia dan negara-negara lainnya di kawasan. Oleh sebab itu, mungkin ideal jika Indonesia dan Korea dapat menciptakan hubungan kooperatif dalam memainkan peranan yang berbeda, tetapi memiliki tujuan yang sama (*share goals*), yaitu stabilitas dan kemakmuran kawasan.

Harus diakui pula bahwa oleh karena Indonesia dan Korea telah berhasil mengembangkan hubungan secara baik sejak pembukaannya hubungan diplomatik mereka, maka terbuka kemungkinan bagi kedua negara memprakarsai upaya-upaya bersama untuk mencapai harapan dan menghadapi tantangan-tantangan sebagaimana disebutkan di atas. Di sini muncul kebutuhan bagi Indonesia dan Korea akan perlunya mempola rencana dan strategi. Dengan perkataan lain, Indonesia dan Korea dapat memainkan peranan yang sama atas dasar rencana dan strategi yang disepakati bersama.

Untuk mencapai harapan dan menghadapi tantangan di atas, penulis menawarkan beberapa rencana dan strategi yang dapat diambil oleh Indonesia dan Korea berdasarkan asumsi bahwa hubungan bilateral Indonesia-Korea cukup baik karena beberapa alasan, yaitu: (1) kedua negara memiliki pandangan yang sama mengenai kecenderungan hubungan internasional di kawasan Asia-Pasifik; (2) kedua negara berupaya menciptakan stabilitas di kawasan atas dasar prinsip persamaan, saling menghormati kedaulatan dan sistem sosial mereka tanpa campur tangan dalam urusan dalam negeri masing-masing;⁸ (3) kedua negara memiliki

⁸Djalal, "Indonesia-Korea Bilateral Relations."

kepentingan timbal balik dalam memajukan kerja sama ekonomi; (4) kedua negara adalah negara nonkomunis dan didasarkan atas ekonomi pasar terbuka;⁹ (5) kedua negara sepakat untuk memperkuat dan memperluas mekanisme kerja sama pada tingkat pemerintah maupun akademik; (6) Korea menghargai sikap Indonesia yang mendukung keanggotaan Korea dalam PBB; (7) Korea memandang hubungannya dengan Indonesia sangat esensial bukan hanya karena arti penting posisi Indonesia di kawasan Asia Tenggara, tetapi terutama Korea membutuhkan dukungan Indonesia dalam penyelesaian masalah Semenanjung Korea; dan (8) kunjungan Kepala Staf Angkatan Bersenjata Korea ke Jakarta tahun lalu semakin memperkuat hubungan dan kerja sama antara Angkatan Bersenjata dan Lembaga Pertahanan Nasional kedua negara.

Atas dasar kenyataan dalam hubungan Indonesia-Korea di atas, di bawah ini dipaparkan rencana dan strategi kerja sama yang dapat ditempuh oleh Indonesia dan Korea:

- a. Meningkatkan hubungan bilateral dengan memperluas kerja sama dalam bidang politik di mana forum dialog politik akan menjadi dasar dari kerja sama tersebut. Forum demikian akan memungkinkan Indonesia dan Korea melakukan komunikasi secara teratur mengenai perkembangan di kawasan masing-masing. Hal ini pada gilirannya akan memperkuat pertukaran informasi dan menyumbang pada komunikasi yang *regional-wide*;
- b. Mengembangkan mekanisme tertentu yang memungkinkan kedua negara mentransformasikan hubungan mereka menjadi suatu hubungan yang menstimulir

regionalisme di Asia-Pasifik;

- c. Merumuskan pola kerja sama yang mengakui kenyataan bahwa interdependensi keamanan kawasan telah demikian nyata sehingga kawasan yang satu tidak dapat mengabaikan perkembangan di kawasan lainnya;
- d. Sejak berakhirnya Perang Dingin, tata regional telah menjadi isu yang penting di kawasan Pasifik. Sehubungan dengan ini Indonesia dan Korea perlu mengajukan pemikiran mengenai bagaimana membentuk tata regional dan sejauh mana tata demikian bermanfaat bagi pembangunan negara-negara di kawasan Pasifik, terutama Indonesia dan Korea;
- e. Masa depan kawasan masih penuh dengan ketidakpastian. Oleh karena itu suatu dialog dibutuhkan untuk mengantisipasi perkembangan kawasan di masa depan. Dalam konteks ini, Indonesia dan Korea perlu melanjutkan kolokium mereka (yang diorganisir oleh CSIS, Jakarta dan mitranya di Korea) yang dimulai sejak tahun 1979. Konferensi berikutnya harus diarahkan pada upaya mencari cara baru untuk mendorong kerja sama dalam bidang ekonomi, politik dan mungkin juga keamanan, dan memajukan saling pengertian mengenai perkembangan di kawasan masing-masing. Hasil konferensi demikian merupakan kontribusi yang cukup berarti bagi para pengambil keputusan di kedua negara.

Rencana-rencana sebagaimana digambarkan di atas, bila berhasil direalisasi, akan menjadi dasar yang kuat dari hubungan yang saling menguntungkan antara Indonesia dan Korea. Tetapi penulis mengakui bahwa peluang untuk memperluas kerja sama, menjajagi bidang-bidang baru kerja sama dan memperkuat hubungan bilateral

⁹Ibid.

kedua negara dibatasi oleh kendala-kendala yang terdapat pada masing-masing negara. Ini berarti bahwa terciptanya peluang-peluang itu tergantung pada kemampuan Indonesia dan Korea untuk saling memahami posisi masing-masing dan melakukan kerja sama secara lebih erat. Oleh sebab itu, Indonesia dan Korea harus saling menghargai dan menghormati perbedaan pandangan dan persepsi di antara mereka.

Selanjutnya, oleh karena stabilitas merupakan elemen penting dalam kebijaksanaan luar negeri mereka, Indonesia dan Korea dapat membentuk hubungan yang lebih kooperatif dengan merealisasi rencana-rencana di atas. Di samping itu, realisasi rencana demikian tidak hanya akan memperdalam pemahaman dasar dari sikap, nilai dan kepercayaan masing-masing, tetapi juga akan menjadi dasar bagi hubungan dan kerja sama mereka di masa depan.

Merupakan suatu hal yang umum bahwa persahabatan yang erat antara dua negara juga tergantung atas interaksi antara berbagai kelompok dan organisasi yang ada di masing-masing negara, dan tidak semata-mata tergantung atas kerja sama dalam tingkat pemerintah. Dilihat dari perspektif ini, realisasi rencana di atas tidak hanya menjadi tanggung jawab para pembuat keputusan di Indonesia dan Korea, tetapi juga membutuhkan dukungan dari organisasi atau kelompok di masing-masing negara. Hal ini pada gilirannya akan memperkuat kerja sama internasional dalam arti yang luas.

Premis

Prinsip dasar dari masa depan hubungan Indonesia-Korea adalah keluwesan pada masing-masing pihak, dalam arti bahwa In-

donesia dan Korea harus memahami kebijaksanaan dan komitmen masing-masing pihak agar mereka dapat memperluas cakupan hubungan mereka melalui implementasi rencana dan kebijaksanaan yang saling menguntungkan. Dalam hubungan ini, ada beberapa premis yang dapat digunakan sebagai panduan untuk memperkuat hubungan Indonesia-Korea.

Pertama, Indonesia dan Korea sama-sama berada di kawasan Pasifik dan oleh karenanya keduanya terikat untuk melakukan interaksi timbal balik yang lebih intensif. Kedua, ada beberapa faktor dan kondisi objektif yang bersifat sebagai pelengkap hubungan yang dapat dimanfaatkan oleh Indonesia dan Korea demi keuntungan timbal balik. Ketiga, meskipun kedua negara memiliki sistem politik dan wawasan politik yang berbeda, ada beberapa bidang yang menjadi kepentingan bersama yang dapat diperluas untuk keuntungan bersama.

Pilihan Kebijakan

Hubungan Indonesia-Korea akan semakin penting dalam era pasca-Perang Dingin ini. Dari perspektif Indonesia, Korea adalah dan tetap merupakan aktor ekonomi Asia yang cukup penting serta merupakan sumber dana dan teknologi. Dalam hal ini, kepentingan Indonesia adalah melihat terjaganya perdamaian dan stabilitas di kawasan Asia Timur dan oleh karena itu ia perlu mempertahankan hubungannya dengan Korea sebagai salah satu negara kunci di kawasan.

Di samping itu, Indonesia mengakui pentingnya faktor keamanan bagi Korea dan hubungan Korea dengan negara-negara besar sehubungan dengan stabilitas di Semenanjung Korea. Atas dasar pengakuan demi-

kian, Indonesia mendukung upaya-upaya Korea mencari penyelesaian terhadap masalah Semenanjung Korea. Dari perspektif Korea, Indonesia dilihat sebagai suatu negara yang menempati posisi strategis. Korea berharap Indonesia dapat memainkan peran berarti dalam mempertahankan perdamaian dan stabilitas di kawasan Asia Tenggara.

Meskipun secara geografis Indonesia dan Korea terpisah ribuan mil dari masing-masing pihak¹⁰ keduanya tidak dapat mengabaikan implikasi berakhirnya era Perang Dingin terhadap masa depan hubungan Indonesia-Korea dan pembangunan kawasan secara keseluruhan. Oleh karena Indonesia dan Korea telah memiliki komitmen untuk meningkatkan kerja sama antara mereka, penulis menawarkan beberapa opsi kebijaksanaan untuk kedua negara:

Untuk Indonesia dan Korea

1. Mempertahankan hubungan yang telah memberi keuntungan kepada masing-masing pihak;
2. Mengakui pentingnya perdamaian dan stabilitas kawasan Asia-Pasifik;
3. Mencari upaya meningkatkan pemahaman terhadap masing-masing pihak dengan cara memperluas cakupan dan bidang kerja sama agar dapat mengakomodasikan perubahan-perubahan dalam sistem internasional di kawasan Asia-Pasifik;
4. Mengakui kepentingan fundamental masing-masing pihak;
5. Menjajagi cara-cara baru yang dapat mempercepat kerja sama dalam berbagai bidang;

6. Mentransformasikan hubungan bilateral mereka menjadi hubungan yang dapat menyumbang pada masyarakat dunia, khususnya masyarakat Asia-Pasifik.

Untuk Indonesia

1. Mengakui kepentingan keamanan Korea;
2. Mengakui hubungan dekat Korea dengan AS;
3. Mendukung upaya Korea mencari penyelesaian masalah Semenanjung Korea.

Untuk Korea

1. Memahami kompleksnya komitmen Indonesia terhadap kawasan Asia Tenggara;
2. Mengakui kewajiban-kewajiban Indonesia terhadap ASEAN. Dengan perkataan lain, Korea tidak hanya harus berhubungan dengan Indonesia tetapi juga harus memperhatikan kepentingan anggota ASEAN lainnya;
3. Memahami kebijaksanaan Indonesia yang tidak memberikan fasilitas militer kepada AS;
4. Memahami hubungan Indonesia-Korea Utara dalam kerangka Gerakan Non-Blok;
5. Mengambil inisiatif ekonomi yang lebih banyak untuk kemakmuran kawasan.

Penutup

Bagi Indonesia dan Korea, upaya untuk memperkuat hubungan Indonesia-Korea tidak harus selalu dipandang dari perspektif ekonomi Indonesia sebagai sumber bahan

¹⁰Joesoef, "The Western Pacific in the Year 2000: Political and Security Trends," 17.

mentah dan Korea sebagai sumber dana dan teknologi. Untuk memperkuat kerangka hubungan dan kerja sama, dan menghadapi tantangan di masa depan, Indonesia dan Korea perlu memperluas cakupan kerja sama mereka dan mencari bidang-bidang baru kerja sama.

Suatu hubungan yang mencakup berbagai bidang dan bukan sekadar hubungan dalam bidang ekonomi akan mengarah pada

terciptanya hubungan yang dapat bertahan lama (*long-lasting relations*). Dimensi kontak antara manusia dan bangsa tidak akan tercipta jika mereka hanya konsentrasi pada hubungan ekonomi. Oleh sebab itu, hadirnya elemen politik dalam totalitas hubungan antara Indonesia dan Korea, khususnya dalam era baru dialog dan kerja sama merupakan suatu faktor yang penting yang patut diperhatikan dalam memperdalam saling pengertian dan memperkuat hubungan bilateral mereka.

Perkembangan Ekspor Indonesia Menuju Pasar Global

J. Supranto

Pendahuluan

INDONESIA sudah bertekad untuk menggunakan ekspor nonmigas sebagai sumber dana untuk pembiayaan pembangunan nasional. Ada tiga cara bagi perusahaan-perusahaan yang akan memasuki pasar internasional (*go international*) yaitu melalui ekspor langsung, lisensi dan penanaman modal. Selama ini, perusahaan-perusahaan Indonesia masih menempuh cara pertama; sedangkan cara kedua dan ketiga masih relatif kecil.¹

Usaha untuk mengembangkan ekspor nonmigas dalam era globalisasi ini memang tidak mudah mengingat pada saat ini telah dibentuk blok-blok pasar yang protektif *sifatnya* dan memerlukan syarat-syarat yang ketat untuk dimasuki oleh negara di luar blok, antara lain produk dengan *standar mutu yang tinggi*. Blok-blok pasar itu antara lain Pasar Tunggal Eropa yang dibentuk ta-

hun ini (1992) dan blok NAFTA (*North America Free Trade Area*). Pembentukan AFTA (*ASEAN Free Trade Area*), mungkin dimaksudkan oleh negara anggota ASEAN, untuk secara bersama-sama meningkatkan penghasilan ekspor masing-masing negara.

Seperti kita ketahui pasar ekspor terbesar di dunia sebetulnya dikuasai oleh Amerika Serikat, Jerman dan Jepang. Oleh karena itu pasar ekspor dari tiga negara tersebut diincar oleh negara-negara pengekspor baik dari negara maju maupun dari negara berkembang. Dengan demikian negara-negara tersebut, termasuk Indonesia, harus bersaing keras untuk bisa merebut pasar dalam usaha meningkatkan pangsa pasar (*market share*) bagi komoditas ekspor masing-masing negara. Masalahnya, bagaimana dalam kondisi internasional yang selalu berubah ini para eksportir Indonesia dengan bantuan pemerintah bisa mampu *mengetahui kebutuhan para pembeli di luar negeri dan mampu memenuhinya dengan produk-produk yang bermutu sesuai dengan yang diinginkan pembeli dan mampu menyampaikannya tepat pada*

¹Lihat J. Supranto, "Cara Memasuki Pasar Internasional dalam Era Globalisasi," 1992.

waktu yang telah ditetapkan (*just in time*) serta mampu bersaing dengan eksportir dari negara-negara lainnya.

KTT-ASEAN IV yang diselenggarakan di Singapura tanggal 27-28 Januari 1992, menghasilkan kerja sama ekonomi ASEAN, yang memang sudah lama ditunggu. Selama ini kerja sama ASEAN lebih diwarnai oleh bidang nonekonomi (politik dan sosial budaya, khususnya kesenian), sedangkan kerja sama bidang ekonomi relatif kurang intensif. Ada dua naskah perjanjian penting yang dihasilkan oleh KTT tersebut yaitu: (i) *Framework Agreement on Enhancing ASEAN Economic Cooperation*; (ii) *Agreement on the Common Effective Preferential Tariff (CEPT) scheme for the ASEAN Free Trade Area (AFTA)*.

Makalah ini akan membahas, antara lain perkembangan ekspor secara total yang diperinci menurut migas dan nonmigas, sektor penghasil ekspor, negara tujuan ekspor Indonesia, posisi Indonesia di pasar ASEAN dan dunia, peran AFTA serta usaha peningkatan ekspor nonmigas dalam era globalisasi.

Perkembangan Ekspor Migas dan Nonmigas

Berdasarkan data tahun 1981-1991 terlihat bahwa ekspor Indonesia secara total berfluktuasi antara tahun 1981-1985, kemudian sejak tahun 1986 menunjukkan kecenderungan yang meningkat. Tahun 1981 nilai ekspor Indonesia mencapai US\$25,1 miliar, turun hingga US\$22,3 miliar tahun 1982, naik turun mencapai titik terendah tahun 1986 yaitu mencapai US\$14,8 miliar. Akan tetapi sejak 1986, nilai tersebut terus meningkat, mencapai US\$1,7 miliar melonjak

mencapai US\$25,7 miliar tahun 1990 kemudian berdasarkan perkiraan penulis tahun 1991 mencapai US\$28,7 miliar (lihat Tabel 1).

Ekspor migas walaupun menunjukkan kecenderungan yang menurun karena harganya yang merosot di pasar internasional, namun masih besar potensinya sebagai sumber dana untuk membiayai pembangunan. Sampai dengan tahun 1986, sumbangan migas terhadap seluruh ekspor masih dominan yaitu lebih dari 50%. Secara rinci sumbangan migas terhadap ekspor tahun 1981 sebesar 82,14% bernilai US\$20,7 miliar, tahun 1982 naik menjadi 82,51% dengan nilai US\$18,4 miliar, kemudian terus merosot. Sejak tahun 1987 sumbangannya berfluktuasi terus di bawah 50% yaitu sebesar 49,71%. Kemudian mencapai 40,10% tahun 1988, turun mencapai 39,19% tahun 1989, naik lagi tahun 1990 sebesar 43,19%, dan berdasarkan data perkiraan penulis, tahun 1991 turun mencapai 39,37%.

Tabel 1
EKSPOR TOTAL, MIGAS DAN NONMIGAS

Tahun	Total (%)	Migas (%)	Nonmigas (%)
1981	25,2 (100)	20,7 (82,14)	4,5 (17,86)
1982	22,3 (100)	18,4 (82,51)	3,9 (17,49)
1983	21,1 (100)	16,1 (76,30)	5,0 (23,70)
1984	21,9 (100)	16,0 (73,06)	5,9 (26,94)
1985	18,6 (100)	12,7 (68,28)	5,9 (31,72)
1986	14,8 (100)	8,3 (56,08)	6,5 (43,92)
1987	17,1 (100)	8,5 (49,71)	8,6 (50,29)
1988	19,2 (100)	7,7 (40,10)	11,5 (59,90)
1989	22,2 (100)	8,7 (39,19)	13,5 (60,81)
1990	25,7 (100)	11,1 (43,19)	14,6 (56,81)
1991*	28,7 (100)	11,3 (39,37)	17,4 (60,63)

Sumber: *Indikator Ekonomi*, BPS, Februari 1992 (diolah kembali)

Catatan: *Perkiraan penulis.

Sektor Penghasil Ekspor

Pada dasarnya hanya ada tiga sektor riil penghasil ekspor yaitu sektor industri pengolahan, pertanian, dan pertambangan tanpa migas. Berdasarkan data yang ada, sektor industri menempati peringkat pertama, kemudian diikuti sektor pertanian, dan sektor pertambangan tanpa migas.

Dari Tabel 2 terlihat sumbangan sektor industri terhadap ekspor nonmigas melebihi 50% bahkan meningkat hingga di atas 80%. Kalau pada tahun 1981 sumbangan sektor industri pengolahan terhadap ekspor nonmigas baru mencapai 59,33% maka terus menunjukkan peningkatan yang menonjol, misalnya tahun 1987 sebesar 77,67%, tahun 1989 sebesar 81,70%, kemudian berdasarkan perkiraan penulis tahun 1991 mencapai 82,99%. Sumbangan sektor pertanian terhadap ekspor nonmigas hanya berkisar antara

13%-35%, sedangkan sumbangan sektor pertambangan tanpa migas berkisar antara 3%-8%.

Kenyataan ini sangat menggembirakan sebab sektor industri telah menunjukkan kemampuannya dalam peningkatan ekspor nonmigas dan akan menjadi tulang punggung ekspor nonmigas di masa yang akan datang.

Hampir semua negara berkembang termasuk Indonesia berusaha mengembangkan sektor industrinya, sebab menurut teori *Input-Output* dari Prof. Leontief (1939), sektor industri mempunyai *koefisien dispersi* dan *kepekaan yang tinggi*. Pertumbuhan sektor industri akan membutuhkan permintaan *output* dari sektor lain, termasuk sektornya sendiri, sebagai *inputnya*. Koefisien dispersi (*coefficient of dispersion*) yang tinggi berarti kalau sektor industri tumbuh, hal itu akan mempercepat laju pertumbuhan eko-

Tabel 2

SEKTOR-SEKTOR PENGHASIL EKSPOR NONMIGAS
(dalam US\$ Milyar)

Tahun	Industri	%	Pertanian	%	Tambang & Lainnya	%	Total
1981	2,67	(59,33)	1,57	(34,89)	0,26	(5,78)	4,5
1982	2,47	(63,33)	1,22	(31,28)	0,21	(5,39)	3,9
1983	3,22	(64,40)	1,37	(27,40)	0,41	(8,20)	5,0
1984	3,98	(67,46)	1,53	(25,93)	0,39	(6,61)	5,9
1985	4,08	(69,15)	1,39	(23,56)	0,43	(7,29)	5,9
1986	4,51	(69,38)	1,75	(26,92)	0,24	(3,70)	6,5
1987	6,68	(77,67)	1,66	(19,32)	0,26	(3,01)	8,6
1988	9,26	(80,52)	1,91	(16,61)	0,33	(2,87)	11,5
1989	11,03	(81,70)	1,94	(14,37)	0,53	(3,93)	13,5
1990	11,88	(81,37)	2,08	(14,25)	0,64	(4,38)	14,6
1991*	14,44	(82,99)	2,28	(13,10)	0,68	(3,91)	17,4

Sumber: *Indikator Ekonomi*, Februari 1992 (diolah kembali).

Catatan: *Perkiraan penulis

nomi nasional, melalui pertumbuhan sektor-sektor yang memasok kebutuhan *input* sektor industri. Sebagai contoh, jika suatu negara sudah mampu memproduksi mobil, permintaan mobil akan mendorong negara produsen tersebut untuk menaikkan produksi mobil. Maka pada gilirannya hal itu akan memacu pula peningkatan produksi *besi, karet, kayu, kaca, plastik, dan kain*. Maka kalau Indonesia mampu memproduksi mobil sendiri (bukan hanya menjual) dan semua *input* untuk produksi mobil bisa dipasok oleh produsen dalam negeri (bukan impor) maka laju pertumbuhan ekonomi akan menjadi lebih cepat, melalui pertumbuhan sektor, yaitu sektor yang terkait dengan sektor industri. Sedangkan koefisien kepekaan (*coefficient of sensitivity*) yang tinggi berarti jika ekonomi nasional tumbuh, sektor ini juga ikut tumbuh (peka/sensitif).

Maka agar perkembangan ekspor dapat mendorong laju pertumbuhan ekonomi nasional harus dipilih komoditas ekspor yang mempunyai koefisien dispersi dan *kepekaan* yang tinggi. Akan tetapi, kalau kita perhatikan, komoditas ekspor utama dari sektor industri yang pernah mencapai setengah miliar dollar Amerika (US\$0,5 miliar), yaitu kayu olahan, barang dari logam, pakaian jadi, tekstil, dan karet olahan (lihat Tabel 3), *tidak termasuk* komoditas yang mempunyai koefisien dispersi & kepekaan yang tinggi. Apalagi kapas sebagai bahan mentah tekstil masih diimpor. Agar dapat ikut bermain di pasar *global*, Indonesia harus mampu menghasilkan jenis produk yang memiliki keunggulan daya saing (*competitive advantage*) yang tinggi. Sebagai contoh, produk yang bersifat global seperti Mercedes Benz, BMW, Volvo, Toyota, IBM, Coca Cola, telah lama memasuki pasar Indonesia.

Tabel 3

PERKEMBANGAN EKSPOR BEBERAPA KOMODITAS UTAMA SEKTOR INDUSTRI PENGOLAHAN YANG TELAH MENCAPAI SETENGAH MILYAR DA (dalam US\$ Milyar)

Tahun	Kayu Olahan	Barang dari Logam	Pakaian Jadi	Tekstil	Karet Olahan
1985	1,18	0,60	0,34	0,22	0,68
1986	1,42	0,44	0,52	0,28	0,68
1987	2,34	0,52	0,60	0,42	0,93
1988	2,88	0,86	0,80	0,58	1,13
1989	3,06	0,95	1,17	0,83	1,04
1990	3,33	0,63	1,67	1,26	0,85
1991*	3,55	0,61	2,23	1,61	0,94

Sumber: *Indikator Ekonomi*, BPS, Februari 1992 (diolah kembali).

Catatan: *Perkiraan penulis.

Tabel 4

EKSPOR MENURUT NEGARA TUJUAN YANG MENCAPAI MINIMAL US\$ 1 MILYAR

Tahun	Singapura	%	Jepang	%	USA	%	MEE	%	Total	%
1986	1,24	(8,38)	6,64	(44,86)	2,90	(19,59)	1,34	(9,05)	14,80	(100)
1987	1,45	(8,48)	7,39	(43,22)	3,35	(19,60)	1,54	(9,00)	17,1	(100)
1988	1,65	(8,59)	8,02	(41,77)	3,07	(15,99)	2,15	(11,20)	19,2	(100)
1989	1,82	(8,20)	9,32	(41,98)	3,50	(15,76)	2,34	(10,54)	22,2	(100)
1990	1,90	(7,39)	10,92	(42,49)	3,36	(13,07)	3,03	(11,79)	25,7	(100)
1991*	2,41	(8,40)	10,77	(37,53)	3,50	(12,20)	3,62	(12,61)	28,7	(100)

Sumber: *Indikator Ekonomi*, Februari 1992 (diolah kembali).

Catatan: *Perkiraan penulis.

Tabel 5

POSISI PERDAGANGAN INDONESIA DENGAN NEGARA-NEGARA ANGGOTA ASEAN
(dalam US\$ Juta)

Tahun	Thailand			Singapura			Filipina			Malaysia			Brunei Darussalam		
	Ekspor	Impor	±	Ekspor	Impor	±	Ekspor	Impor	±	Ekspor	Impor	±	Ekspor	Impor	±
1987	87	75	12	1.449	1.085	384	71	82	-11	94	139	-45	2,4	0,3	2,1
1988	151	96	55	1.653	895	758	86	36	50	184	276	-92	4,2	1,1	3,1
1989	234	209	25	1.818	1.122	896	149	63	86	220	269	-49	7,8	1,5	6,3
1990	188	183	5	1.902	1.271	631	161	55	106	253	325	-72	10,7	0,3	10,4
1990*	172	157	15	1.889	1.081	808	146	53	93	224	274	-50	10,1	0,3	9,8
1991*	248	237	11	2.192	1.372	820	153	74	79	304	359	-55	9,6	0,3	9,3

Sumber: BPS (diolah kembali).

Catatan: *Bulan Januari-November.

Negara Tujuan Ekspor Indonesia

Ternyata ekspor Indonesia ke Jepang menduduki peringkat pertama, yaitu mencapai sekitar 37,53%-44,86%, sedangkan peringkat kedua diduduki oleh Amerika Serikat (USA), di mana nilai ekspornya berkisar antara 12,20%-19,60%, peringkat ketiga oleh MEE, berkisar antara 1,34%-3,62% kemudian diikuti oleh Singapura yang menduduki peringkat keempat dengan nilai berkisar antara 1,24%-2,41% (lihat Tabel 4).

Yang menarik untuk disimak ialah ekspor ke Jepang mengalami penurunan dari US\$10,92 miliar turun menjadi US\$10,77 miliar. Ekspor ke Amerika Serikat berfluktuasi dan menunjukkan kecenderungan meningkat. Ekspor ke MEE mengalami fluktuasi akan tetapi juga cenderung meningkat, misalnya dari US\$3,03 miliar tahun 1990 naik menjadi US\$3,62 miliar. Ekspor ke Singapura menunjukkan kecenderungan yang meningkat, misalnya dari US\$1,90 miliar tahun 1990 naik menjadi US\$2,41 miliar. Ternyata jumlah ekspor keempat negara tujuan yaitu Singapura, Jepang, Amerika Serikat dan MEE (kelompok negara) sudah mencapai lebih dari 50%. Jadi jelas usaha peningkatan eksor harus diarahkan keempat negara tujuan tersebut, selain juga ke negara-negara lainnya yang mempunyai potensi untuk mengimpor produk dari Indonesia, seperti RRC dan negara anggota ASEAN.

Posisi Ekspor Indonesia di Pasar ASEAN

Untuk memperoleh gambaran tentang posisi perdagangan Indonesia dengan negara-negara anggota ASEAN lainnya bisa dilihat Tabel 5.

Apabila kita perhatikan Tabel 5, hanya dengan Singapura ekspor Indonesia bisa mencapai lebih dari US\$1 miliar dan selalu surplus. Ekspor ke Singapura nilainya berkisar antara US\$1.449 juta hingga US\$2.192 juta dan menunjukkan kecenderungan yang meningkat. Ekspor ke Thailand dengan nilai berkisar antara US\$87 juta-US\$248 juta, mengalami fluktuasi akan tetapi cenderung meningkat. Ekspor ke Filipina, dengan nilai berkisar antara US\$71 juta-US\$153 juta, mengalami fluktuasi akan tetapi cenderung meningkat. Ekspor ke Malaysia, yang nilainya berkisar antara US\$94 juta-US\$304 juta, juga cenderung meningkat akan tetapi Indonesia selalu mengalami defisit (impor lebih besar dari ekspor. Ekspor ke Brunei walaupun relatif masih kecil, nilainya berkisar antara US\$2,4 juta hingga US\$10,7 juta.

Dilihat dari banyaknya jenis komoditas yang diekspor Indonesia ke negara anggota ASEAN, ternyata ke Singapura sebanyak 257 jenis, ke Malaysia sebanyak 223 jenis, ke Thailand sebanyak 171 jenis, ke Filipina 167 jenis dan ke Brunei hanya 94 jenis. Sedangkan jenis komoditas yang diimpor relatif hampir sama. Hanya impor dari Brunei yang menonjol, banyaknya jenis komoditas yang diimpor kurang dari setengah komoditas yang diekspor Indonesia (lihat Tabel 6).

Tabel 6

BANYAKNYA JENIS KOMODITI
YANG DIPERDAGANGKAN INDONESIA
DENGAN NEGARA ANGGOTA ASEAN

Negara	Ekspor	Impor
1. Thailand	171	226
2. Singapura	257	256
3. Filipina	167	178
4. Malaysia	223	228
5. Brunei	94	41

Sumber: "Potensi", majalah *Ekonomi & Pembangunan*, no. 62, Mei 1992.

Tabel 7

PANGSA PERDAGANGAN DUNIA, INDONESIA DAN KAWASAN PASIFIK 1985-1989
(Persen)

		China		Japan		Other NE Asia		ASEAN		Indonesia		Australia		North America		Asia-Pacific		W. Europe		Rest of World		World ^c	
		1985	1989	1985	1989	1985	1989	1985	1989	1985	1989	1985	1989	1985	1989	1985	1989	1985	1989	1985	1989	1985	1989
Reporter ^a	China	X	-	22.29	15.80	26.15	42.50	10.27	5.84	0.45	0.40	0.67	0.75	9.40	8.43	68.88	73.38	9.42	10.47	21.70	16.15	100	100
	M	-	-	35.73	17.33	11.21	23.68	2.66	5.95	0.78	0.93	2.65	2.26	14.95	13.47	67.56	63.18	17.23	17.86	15.21	18.96	100	100
Japan	X	7.10	3.08	-	-	10.59	15.99	6.40	9.39	1.24	1.19	3.06	2.82	40.19	36.57	67.91	58.30	14.18	20.39	17.91	11.31	100	100
	M	5.01	5.28	-	-	6.36	11.54	15.59	12.24	7.81	5.22	5.76	5.48	23.68	27.10	55.63	61.92	9.52	16.67	34.85	21.41	100	100
Other NE Asia	X	8.67	9.36	10.24	13.48	5.79	8.47	5.85	7.06	0.31	0.38	1.89	1.90	41.71	34.15	74.34	74.68	12.81	16.23	12.85	9.09	100	100
	M	9.36	13.43	24.66	24.31	6.22	8.25	8.04	6.78	0.48	0.53	2.91	2.46	18.97	19.63	70.13	75.05	12.85	13.26	17.02	11.68	100	100
ASEAN	X	1.30	2.55	25.29	20.65	8.28	10.87	18.30	19.42	0.19	0.57	1.90	2.49	20.33	14.87	75.49	70.61	11.78	17.31	12.73	12.08	100	100
	M	5.14	3.34	20.73	16.68	6.83	10.94	17.32	16.21	0.61	0.69	3.13	3.04	16.63	18.03	69.39	68.47	15.60	17.82	15.01	13.71	100	100
Indonesia	X	0.45	2.42	46.19	41.89	7.31	9.71	10.66	10.90	-	-	0.80	1.69	21.95	16.22	87.78	83.07	6.44	10.89	5.78	6.04	100	100
	M	2.42	3.29	25.74	23.43	5.34	10.27	9.37	10.29	-	-	4.48	5.77	18.68	15.45	66.69	69.08	19.88	18.93	13.43	11.99	100	100
Australia	X	3.83	2.40	27.87	25.05	9.25	12.50	7.05	9.11	1.43	1.90	-	-	11.49	11.39	64.18	65.27	14.66	14.97	21.16	19.76	100	100
	M	1.25	2.44	23.16	20.88	6.59	7.96	5.14	6.36	0.76	0.99	-	-	24.39	23.59	64.60	65.35	26.82	24.17	8.58	7.48	100	100
North America	X	1.57	1.39	8.84	10.71	4.67	7.23	2.84	3.54	0.32	0.31	1.95	1.91	38.02	33.67	58.15	58.70	20.17	22.63	21.68	18.67	100	100
	M	1.01	2.26	17.25	17.08	9.05	9.66	3.60	4.45	1.12	0.65	0.75	0.77	28.75	27.64	60.63	62.09	20.90	19.73	17.47	18.18	100	100
Asia-Pacific	X	3.90	3.25	9.44	10.29	7.68	11.57	6.10	7.31	0.66	0.73	2.23	2.19	35.19	30.70	64.99	65.70	16.31	19.69	18.70	14.61	100	100
	M	2.80	4.45	16.65	15.42	8.12	10.47	7.12	7.30	2.19	1.54	2.16	2.22	25.02	24.60	62.01	64.83	17.82	18.23	20.17	16.94	100	100
W. Europe	X	0.83	0.59	1.30	2.09	1.14	1.78	1.17	1.31	0.25	0.20	0.84	0.76	10.90	8.48	16.32	15.12	65.09	70.81	18.59	14.07	100	100
	M	0.42	0.76	3.54	4.61	1.47	2.23	1.12	1.44	0.19	0.21	0.52	0.47	8.55	8.49	15.79	18.14	63.68	68.04	20.53	13.82	100	100
Rest of World	X	1.20	1.50	8.65	8.59	1.68	3.31	2.60	2.68	0.33	0.33	0.49	0.61	16.92	17.81	31.22	34.60	36.43	33.95	32.35	31.46	100	100
	M	1.47	1.65	7.95	6.55	1.84	2.91	1.83	2.28	0.16	0.29	1.22	1.21	15.17	16.58	29.81	31.45	37.47	38.56	32.72	29.99	100	100
World ^b	X	2.06	1.78	5.89	6.33	3.71	5.88	3.22	3.89	0.42	0.43	1.29	1.31	21.28	18.69	37.71	38.09	40.79	44.94	21.50	16.97	100	100
	M	1.59	2.39	9.72	9.28	4.25	5.67	3.70	3.94	1.00	0.76	1.33	1.29	16.52	16.23	37.29	39.05	40.01	43.44	22.70	17.51	100	100

^aThe Reporter is the exporting/importing country

^bThe World as reporter gives the shares of the world's total trade by each partner

^cThe World as partner gives the total volume of a reporter's trade and therefore has a share of 100%

Keterangan: X = Ekspor
M = Impor

Sumber: BIES 26, no. 3, Desember 1990.

Pada tahun 1991 dengan ekspor US\$28 miliar, menurut GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), Indonesia menduduki peringkat ke-27. Padahal pada tahun sebelumnya, Indonesia menduduki peringkat ke-29, jadi mengalami kenaikan dua tingkat. Pada tahun 1991, dengan ekspor sebesar US\$28 miliar, pangsa pasar ekspor Indonesia di pasar dunia mencapai 0,8%. Ini berarti ekspor Indonesia mencapai kemajuan yang cukup berarti. Walaupun demikian, dibandingkan dengan ekspor negara anggota ASEAN, posisi Indonesia masih termasuk rendah. Misalnya Malaysia dengan ekspor bernilai US\$35 miliar, posisinya berada tiga tingkat di atas Indonesia; Singapura dengan ekspor bernilai US\$59 miliar menduduki peringkat 17. Dibandingkan dengan tiga negara anggota ASEAN lainnya yaitu Thailand, Filipina, Brunei, posisi Indonesia masih di atas. Thailand diperingkat ke-28, Filipina diperingkat ke-29 dan Brunei Darussalam masih berada diperingkat ke-30. Dengan demikian posisi ekspor Indonesia di antara negara ASEAN cukup lumayan.²

Posisi Ekspor Indonesia di Pasar Dunia

Dengan melihat data pada Tabel 7, dapat diperoleh gambaran mengenai ekspor dan impor dari negara yang satu dibandingkan dengan negara lainnya, termasuk pula gambaran mengenai pangsa perdagangan dunia dari berbagai negara termasuk Indonesia. Gambaran ini penting sekali untuk melihat posisi ekspor Indonesia di pasar dunia. Misalnya ekspor Indonesia ke Jepang hanya sebesar 1,24% tahun 1985, kemudian turun

menjadi 1,19% tahun 1989, terhadap seluruh nilai ekspor ke Jepang. Ekspor Indonesia ke Asia-Pasifik sebesar 0,66% tahun 1985 kemudian naik menjadi 0,73% tahun 1989, terhadap seluruh nilai ekspor ke Asia-Pasifik. Kemudian terhadap seluruh nilai ekspor dunia, ekspor Indonesia sebesar 0,42% tahun 1985 dan naik menjadi 0,43% tahun 1989. Berdasarkan data tahun 1991 dengan ekspor bernilai US\$28 miliar, pangsa pasar ekspor Indonesia di pasar dunia naik menjadi 0,8%.

Pada tahun 1985 ekspor Amerika Utara (AS dan Kanada) mencapai 21,28% dan turun menjadi 18,69% pada tahun 1989. Kemudian ekspor Eropa Barat pada tahun 1985 dan 1989 masing-masing sebanyak 40,79% dan 44,94%. Kenyataan ini menunjukkan bahwa untuk menaikkan pangsa ekspor Indonesia di pasar dunia, Indonesia harus mampu bersaing dengan negara-negara maju seperti Amerika, Perancis, Jerman, Inggris. Tentu saja hal ini memerlukan waktu, sebelum mampu bersaing dengan negara-negara maju tersebut, Indonesia harus menang bersaing di pasar ASEAN (melalui AFTA). Di pasar ASEAN, ekspor Indonesia hanya sebesar 0,19% pada tahun 1985 dan 0,57% pada tahun 1989.

Pangsa ekspor ASEAN di pasar dunia pada tahun 1985 dan 1989 masing-masing sebesar 3,22% dan 3,89%. Yang lebih menarik, pangsa ekspor ASEAN ke Cina, jauh lebih besar dari pangsa ekspor Indonesia ke Cina. Sebagai perbandingan tahun 1985 dan 1989, pangsa ekspor ASEAN ke Cina 10,27% dan 5,84% sedangkan pangsa ekspor Indonesia hanya 0,45% dan 0,40% saja. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pangsa pasar ekspor Indonesia di pasar dunia masih sangat rendah, karenanya memang perlu ditingkatkan.

²Lihat *Potensi*, no. 2, Mei 1992.

Penciptaan Keunggulan Daya Saing Menuju ke Pemasaran Global

Banyak alasan bagi suatu perusahaan untuk memasuki pasar internasional (*go international*) antara lain memberikan peluang yang besar untuk memperoleh laba yang lebih tinggi walaupun disadari banyak hambatan, seperti hambatan tarif dan bukan tarif (*tariff & non-tariff barrier*) dan berisiko tinggi (kemungkinan terjadi perang, nasionalisasi, terkena klaim, sehingga ditolak).

Berkat kemajuan teknologi, komunikasi, informasi dan transportasi, pemasaran cenderung menjadi bersifat global, dimensi ruang dan waktu yang sebelumnya pernah menjadi kendala besar dalam menembus pasar internasional kini semakin mudah dipecahkan dan diatasi. Hal ini menimbulkan kompetisi gaya baru yaitu *kompetisi global*.

Sebetulnya yang memasuki pasar global adalah perusahaan-perusahaan. Untuk memasuki pasar internasional hanya dengan ekspor langsung, akan semakin susah karena terbentuknya blok-blok pasar yang sangat protektif dan sukar ditembus. Bagi suatu perusahaan, dengan memasuki pasar global berarti akan memperoleh beberapa manfaat selain *keuntungan yang lebih besar* sehingga akan mampu bertahan hidup (*survive*). Memasuki pasar global memerlukan persiapan dan tidak semua perusahaan siap memasuki pasar modal. Menurut Warren J. Keegan dalam *Global Marketing Management* ada empat tahapan perkembangan perusahaan. Pada tahap pertama, perusahaan berorientasi bisnis domestik. Visi dan strateginya difokuskan pada pasar domestik, pemasok dan pesaing domestik. Pada tahap kedua, perusahaan mulai menggarap pasar internasional, misalnya ekspor langsung. Perusahaan masih memfokuskan perhatiannya pada

pasar domestik dan menganggap kesempatan utama masih berasal dari pasar domestik, orientasinya *etnosentrik*, pada negaranya sendiri (*home country*). Pada tahap ketiga, fokus perusahaan bersifat multinasional dan orientasinya bersifat *polycentric*. Orientasi *polycentric* didasarkan atas anggapan bahwa pasar di seluruh dunia *begitu berbeda dan unik* sehingga satu-satunya cara untuk berhasil secara internasional adalah mengadakan *penyesuaian* pada aspek yang *berbeda dan unik* dari setiap pasar nasional. Strategi produknya disebut *adaptasi* yaitu mengubah produk untuk memenuhi selera penduduk negara tertentu (disebut *multinational corporations*). Pada tahap keempat, perusahaan disebut perusahaan global. Perusahaan tahap keempat melanjutkan menciptakan nilai bagi konsumen dengan memperluas produk dan program dan melakukan *penyesuaian* produk di samping itu memfokuskan diri pada pelayanan pasar global yang muncul. Perusahaan global mencari untuk melayani suatu pasar yang pada dasarnya sama terdapat pada banyak negara di seluruh dunia. Perusahaan global diarahkan pada kebutuhan dasar dan pengembangan strategi global untuk bersaing dengan pesaing global lainnya. Strategi produknya merupakan kombinasi dari ekstensi, adaptasi dan kreasi.

Perusahaan global akan *mempertuas produk* bila dianggap tepat, *menyesuaikan* kebutuhan lokal kalau dianggap perlu dan selalu siap sedia (berjaga-jaga) kalau ada kesempatan untuk *menciptakan* produk yang secara khusus dikembangkan untuk suatu pasar global. Perusahaan global mengembangkan strategi produk berdasarkan kasus demi kasus dan kalau ada kesempatan, ia akan menciptakan nilai yang lebih besar bagi para konsumen dengan menghilangkan du-

plikasi produk. Hal ini dilakukan dengan memfokuskan pemasarannya, penelitian dan sumber-sumber manufaktur (*manufacturing resources*) pada penciptaan produk global untuk pasar global.

Pada umumnya perusahaan Indonesia masih berada pada tahap kedua, masih lebih banyak mementingkan pasar domestik. Akan tetapi kalau para pengusaha tidak mulai menyiapkan diri memasuki pasar global, maka Indonesia yang berpenduduk 180 juta orang akan dimanfaatkan oleh perusahaan-perusahaan global dari mancanegara dan perusahaan-perusahaan Indonesia mau tidak mau atau suka tidak suka akan menghadapi pesaing kaliber global (*global competitor*).

Berkat adanya kemajuan yang pesat dalam bidang teknologi, komunikasi, transportasi serta informasi, maka tumbuhnya perusahaan global makin pesat, sehingga persaingan tingkat dunia pun semakin ketat.

Tingkat penetrasi produksi dalam menembus batas-batas pasar suatu negara semakin tinggi. Setiap hari kita melihat produk global milik negara lain seperti produk-produk BMW, Volvo, Toyota, IBM, Coca Cola, di negara kita. Bagaimana dengan produk Indonesia sendiri? Apakah sudah ada yang terkenal di luar negeri? Artinya, begitu orang luar negeri tersebut melihat produk yang bersangkutan langsung dibenaknya terbayang negara Indonesia, sebagaimana kita melihat produk-produk seperti IBM dan Coca Cola yang identik dengan Amerika, lalu Toyota dengan Jepang dan BMW dengan Jerman.

Untuk meningkatkan ekspor nonmigas, Indonesia secara bertahap harus berupaya menuju ke pemasaran global dan ikut *berpartisipasi dalam permainan global*, sehing-

ga pada akhirnya Indonesia bisa memiliki keunggulan daya saing di pasar internasional secara berkelanjutan (*sustainable competitive advantage*).

Banyak faktor yang ikut menentukan sukses tidaknya pencapaian keunggulan daya saing berkelanjutan antara lain sumber daya manusia yang handal dan sumber daya lainnya *ciptaan manusia* (antara lain keahlian manajerial, peningkatan keterampilan, keahlian khusus) yang tidak kalah pentingnya ialah cara pengorganisasian badan usaha sehingga mencapai tingkat dunia melalui koalisi, merger, aliansi strategis. *Di dalam menciptakan keunggulan daya saing secara global*, komitmen atas nilai-nilai filosofis yang positif merupakan suatu aspek yang penting dalam usaha menciptakan keunggulan daya saing secara global. Penguasaan pasar global sudah barang tentu memberikan kemungkinan yang lebih besar bagi badan usaha untuk bergerak lebih fleksibel di dalam upaya menciptakan skala ekonomis (*economies of scale*) melalui *spesialisasi produk* (di Jerman, misalnya, spesialisasi bidang optik, dan di Italia keramik), otomatisasi serta keterpaduan vertikal kegiatan pemasaran secara global.

Di samping hal-hal yang disebutkan di atas, ada faktor yang penting dan perlu diperhatikan yaitu evolusi pengalaman yang dimiliki oleh para karyawan badan usaha, baik bagi mereka yang terlibat dalam proses produksi maupun kematangan karyawan yang terlibat di dalam penanganan pemasaran internasional. Penciptaan keunggulan daya saing ini dapat dibentuk melalui kekuatan (*power*) di dalam menghadapi pemasok (*supplier*), pesaing potensial (*potential competitor*), para konsumen (*consumer*) danantisipasi munculnya produk substitusi yang di dalam prakteknya memang sering terjadi.

Hal-hal tersebut di atas pada dasarnya merupakan upaya penciptaan keunggulan daya saing secara berkelanjutan di pasar global. Hal ini memang memerlukan waktu, kesungguhan dan kerja keras dari semua pihak yang terkait.

Dua Model Sebagai Contoh untuk Menuju ke Pasar Global dan Kemungkinan Penerapannya Bagi Indonesia

Sudah ada beberapa model yang dapat dipelajari untuk menuju ke pasar global. Model pertama ialah *model Jepang (the Japanese Success Model)* yang memang sudah menunjukkan keberhasilannya untuk mengantarkan Jepang menguasai pasar global melalui produk-produk otomotif dan elektronik dan model dari Michael Porter yang didasarkan atas hasil penelitian dari 10 negara yang telah terbukti sukses menuju ke pasar global (Amerika Serikat, Inggris, Denmark, Jerman, Swedia, Italia, Jepang, Korea Selatan, Singapura dan Swiss). Bagi Indonesia, untuk menerapkan model-model tersebut diperlukan adanya penyesuaian terhadap situasi di Indonesia.

Philip Kotler pakar pemasaran, di dalam bukunya *The New Competition* (1985) yang menggambarkan model kesuksesan bersaing ala Jepang, antara lain mengatakan bahwa untuk menjamin agar perusahaan dapat memenangkan persaingan global, harus didukung oleh aspek-aspek lingkungan yang kondusif ke arah pembentukan daya saing yang handal secara berkelanjutan. Lingkungan yang dimaksud yaitu sosial budaya, bahu membahu antara sektor pemerintah di Jepang (MITI merupakan contoh terbaik) dan sektor swasta, peningkatan intensitas bersaing yang mengarah pada internasionalisasi. Tentu saja kita harus menyadari bahwa

sukses bagi Jepang belum tentu menjadi sukses bagi Indonesia.

Ada 4 faktor yang oleh Michael Porter disebut sebagai *diamond* yaitu *factor conditions* (seperti sumber daya manusia dan alam sebagai faktor produksi) *related and supported industries* (industri-industri yang saling terkait), *firm strategi, structure and rivalry* (strategi untuk memenangkan persaingan) dan *demand conditions* (permintaan yang menimbulkan produk barang dan jasa dan semua kegiatan yang berkaitan dengan penyampaian produk dari pihak produsen ke pihak konsumen).

Di dalam penerapan model Michael Porter ini kemudian timbul pertanyaan: Sudahkah bangsa Indonesia memiliki sistem yang utuh serta *linking strategy*, sehingga kemampuan bersaing yang dilukiskan oleh Porter sebagai suatu *diamond* dapat memancarkan sinar-sinar persaingan yang tajam dan *fair*? Peranan pemerintah sangat besar untuk dapat menggerakkan keempat faktor yang saling terkait tersebut ke arah yang positif, artinya saling memberikan dukungan menuju sukses.

Misalnya dalam rangka mencerdaskan bangsa, pemerintah perlu memberikan pendidikan/pelatihan kepada para pemuda yang pandai, kalau perlu sampai ke luar negeri agar mampu menguasai teknologi sehingga dapat menciptakan produk yang memiliki keunggulan daya saing yang tinggi untuk melayani permintaan yang ada dari luar negeri.

Pemerintah perlu mendorong tercapainya tujuan untuk menuju ke pasar global, misalnya dengan anjuran pemupukan modal melalui tabungan, menganjurkan merger bagi perusahaan-perusahaan yang kurang kuat modalnya akan tetapi memiliki kemampuan manajerial, membantu membentuk

marketing intelligent international, melancarkan hubungan internasional melalui kegiatan diplomasi, mempermudah izin usaha, serta menyediakan prasarana yang memadai (jalan raya, alat transpor, listrik, telepon dan jaringan informasi).

AFTA Sebagai Batu Loncatan

Kalau kita perhatikan, kemampuan Indonesia dalam bidang ekspor apabila dibandingkan dengan negara tetangga sebagai anggota ASEAN, tidak mengecewakan. Sebagai peringkat ke-27, kemampuan Indonesia berada di bawah Singapura dan Malaysia, akan tetapi di atas Thailand dan Brunei Darussalam.

Agar produk ekspor dari suatu negara seperti Indonesia, mampu bersaing di pasar dunia sehingga penjualannya meningkat, produk tersebut harus memenuhi syarat tertentu, di samping syarat teknis juga syarat nonteknis, seperti antara lain produk harus *bermutu* sesuai dengan keinginan konsumen di luar negeri, *produk dikenal* oleh para calon pembeli, *distribusinya lancar* sehingga sampai pada konsumen tepat waktunya, *harga relatif lebih rendah* daripada harga yang ditetapkan oleh pihak pesaing. Para eksportir sebagai pengusaha harus dapat menjamin bahwa produk yang diekspor memang memenuhi syarat-syarat tersebut. Produk bermutu bagus kalau tidak dipasarkan secara tepat bisa tidak laku, sebaliknya walaupun pihak pemasaran aktif & agresif dengan promosi yang gencar akan tetapi jika mutu produknya rendah, maka penjualan bisa merosot, apalagi kalau tidak didukung oleh transportasi yang dapat menjamin pengiriman barang yang tepat waktu (*just in time*).

Agar mempunyai keunggulan daya saing berkelanjutan, industri penghasil produk

ekspor harus mampu berinovasi dan melakukan perbaikan terus-menerus. Dalam hal ini, menurut Michael Porter, "Internationally competitive industries are those whose firms have the capacity and will to *improve and innovate* in order to create and sustain a competitive advantage. Both improvement and innovation in the broad sense, require *investments*, in such areas as R&D, *learning*, modern facilities and sophisticated *training*. ... Sustaining advantage requires still further improvement and innovation to broaden and upgrade the sources of competitive advantage through *advancing the product, the production process, marketing methods and services*."

Untuk menuju ke pasar global yang menawarkan keuntungan yang lebih besar dan jaminan untuk bisa bertahan hidup (*survive*), perusahaan-perusahaan Indonesia perlu bersaing. Dengan diterapkannya AFTA diharapkan komoditas ekspor Indonesia akan mampu bersaing di pasar ASEAN. Maka sejak dini, Indonesia harus segera menyiapkan diri untuk bersaing di pasar ASEAN, pesaing yang relatif lebih ringan apabila dibandingkan dengan pesaing dari negara-negara yang sudah maju. Untuk memperkuat diri perusahaan Indonesia bisa melakukan *merger* atau memanfaatkan PMA untuk bersama-sama bersaing di pasar ASEAN. Apabila berhasil bersaing di pasar ASEAN baru kemudian Indonesia dapat bersaing di Pasar Tunggal Eropa di mana akan dihadapi pesaing-pesaing raksasa.

Sebetulnya baik model kesuksesan Jepang maupun model dari Porter, keduanya menekankan pentingnya peranan persaingan dan pemerintah bagi perusahaan yang ingin meraih sukses di pasar global. Tentu hal ini tidak ringan. Itulah sebabnya sebelum memasuki pasar global secara lebih mantap,

perusahaan-perusahaan Indonesia bisa memanfaatkan AFTA sebagai batu loncatan menuju pasar global (merupakan suatu uji coba). Jika Indonesia mampu bersaing dengan negara-negara anggota ASEAN, kemungkinan besar dapat diharapkan bahwa Indonesia akan mampu pula memasuki pasar global secara mulus. Di sinilah peranan pemerintah diharapkan untuk memotivasi para pengusaha, mendorong dan memberikan bantuan, seperti penyuluhan tentang pentingnya memasuki pasar global. Keberhasilan para pengusaha memasuki pasar global juga merupakan keberhasilan Indonesia.

Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa selama ini Indonesia ma-

sih dalam tahap ekspor langsung. Kegiatan lisensi dan penanaman modal di luar negeri masih sangat kurang. Cara ekspor langsung dalam era globalisasi akan mengalami kesulitan oleh karena adanya pembentukan blok-blok pasar yang protektif sehingga pasar sukar ditembus.

Untuk mengatasi hal itu, model kesuksesan Jepang oleh Philip Kotler dan model dari Michael Porter bisa dipergunakan sebagai acuan dengan menyesuaikan kondisi Indonesia *menuju ke pasar global*. Kedua model ini sama-sama menekankan pentingnya *persaingan* dan *peranan pemerintah*. Dalam hal ini AFTA dapat dimanfaatkan sebagai batu loncatan untuk menuju ke pasar global artinya mulai bersaing dengan negara tetangga anggota ASEAN yang sederajat untuk menyiapkan diri bersaing dengan para pesaing kaliber dunia dengan peringkat yang jauh lebih tinggi.

KEPUSTAKAAN

- Algamar, K. "Konsekuensi-konsekuensi Perjanjian Ekonomi ASEAN Menuju Pasar Bebas Bagi Perekonomian Indonesia." *Potensi*, no. 02 (Mei 1992).
- Dahringer, Lee D. dan Hans Miihlbacher. *International Marketing: A Global Perspective*. Addison Wesley: 1991.
- Huseini Martini. "Marketing Global: Implikasi Strategik Bagi Indonesia" (makalah untuk Kongres XI ISEI, Bandung, 23-25 Agustus 1990).
- Keegan, W.J. *Global Marketing Management*. New Jersey: Prentice Hall Inc., 1989.
- Kotler, Philip. et.al. *The New Competition*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1985.
- Porter, Michael, E. *The Competitive Advantage of Nations*. London: The McMillan Press, 1990.
- Mustofa Ruli Alqodri. "Globalisasi Ekonomi Dunia dan Prospek Asia-Pasifik Menjelang Abad ke-21", *Business News*. 5116/10-6-1991.
- Schroeder, Roger G. *Operation Management, Decision Making, the Operations Function*. Mc Graw Hill, 1989.
- Supranto, J.M.A. *Riset Pemasaran untuk Pengembangan Ekspor*. Jakarta: Penerbit Erlangga, 1986.
- Supranto, J.M.A. "Cara Memasuki Pasar Internasional dalam Era Globalisasi," *Bank & Manajemen*, no. 15 (Maret-April 1992).

Citra Kanada dalam Koran Indonesia: Antara Konflik Domestik dan Donatur

Sukardi Rinakit

KANADA mempunyai luas daratan 9.976.139 Km² dengan jumlah penduduk sekitar 25,6 juta jiwa sampai akhir tahun 1991. Hal ini berarti, bahwa tiap Km² kawasan tersebut, rata-rata hanya didiami 3 orang. Bahkan kota-kota besar di Kanada pun jumlah penduduknya masih belum melebihi 1 juta jiwa. Ottawa misalnya, hanya berpenduduk 295.000 jiwa, Montreal 980.000 jiwa, Toronto 600.000 jiwa dan Calgary 593.000 jiwa.¹

Kanada, negara yang sebelum Perang Dunia II berstatus *Dominion within the British Empire* dan kini menjadi Negara Persemakmuran dengan ciri monarki konstitusional tersebut, mempunyai GNP sebesar 648 milyar dollar Kanada (CAD\$648 milyar). Sedangkan mitra dagang utama negara tersebut adalah Amerika Serikat (mencapai 78%), negara-negara industri lain sebesar 16% dan selebihnya dengan negara-negara berkembang (6%).

Meskipun hubungan diplomatik dan per-

dagangan antara Kanada dan Indonesia sudah berjalan sekitar 30 tahun, tetapi sampai saat ini ada petunjuk bahwa Kanada sejauh ini masih kurang dikenal masyarakat Indonesia. Pengenalan tentang Kanada yang dimaksud dalam tulisan ini adalah menyangkut dimensi pengetahuan masyarakat tentang Kanada, baik pengenalan tentang potensi ekonomi Kanada maupun aspek lain. Diduga sedikit sekali masyarakat yang tahu, bahwa ada perusahaan, produk makanan dan minuman serta film Kanada yang diputar di Indonesia. Bahkan jika dibandingkan dengan Amerika Serikat, Inggris, Belanda, Jepang, Australia, Perancis, Jerman atau beberapa negara lain, Kanada masih kalah populer.² Padahal dalam beberapa hal, khu-

²Penangguhan beberapa bantuan Kanada ke Indonesia termasuk bantuan proyek sebesar 30 juta dolar Kanada (Rp. 52,5 milyar) sebagai rasa keprihatinan terhadap insiden Dili (Timor Timur), sedikit banyak diduga berpengaruh terhadap pengenalan masyarakat Indonesia atas Kanada. Berita penangguhan bantuan ini memakan kolom cukup besar dan menjadi *head line* dalam koran-koran Indonesia khususnya yang terbit di Jakarta, pertengahan November 1991.

¹Lihat *Business News*, 15 Januari 1992.

susnya menyangkut bantuan Kanada ke Indonesia, peran negara tersebut cukup besar dalam keseluruhan proses pembangunan. Bantuan yang disalurkan melalui *Canadian International Development Agency* (CIDA) dan beberapa organisasi lain yang berada di luar pemerintah resmi,³ sangat besar artinya dalam pembangunan Indonesia, baik untuk kemajuan bidang ilmu pengetahuan dan teknologi, transportasi, pengembangan sumber daya manusia maupun untuk "pengentasan" masyarakat miskin melalui program kelompok ekonomi produktif.

Banyak faktor yang diduga menjadi penyebab kurang dikenalnya potensi ekonomi dan kerja sama kedua negara (Kanada-Indonesia) oleh masyarakat Indonesia. Di antara sekian banyak faktor, faktor "berita" tentang Kanada dalam media massa Indonesia khususnya surat kabar (koran) diduga menentukan tingkat pengenalan masyarakat Indonesia tentang negara tersebut. Oleh sebab itu, realitas pemberitaan koran Indonesia tentang Kanada menarik untuk ditelusuri. Misalnya, berita apa saja tentang Kanada yang diangkat oleh koran Indonesia dan faktor apa saja yang membentuk citra Kanada berdasarkan pemberitaan koran tersebut? Jawaban atas pertanyaan-pertanyaan demikian dapat memperjelas persoalan kurang dikenalnya Kanada di Indonesia. Selain itu, pemerintah Indonesia perlu mengambil kebijaksanaan tertentu agar Kanada lebih dikenal oleh masyarakat Indonesia, terutama yang berhubungan dengan potensi Kanada sebagai pasar potensial ekspor Indonesia. Upaya demikian akan sangat membantu masyarakat bisnis di Indonesia memahami

lebih jauh peluang yang terbuka lebar di Kanada.

Untuk memahami persoalan citra Kanada tersebut, penulis melakukan pengamatan terhadap berita-berita tentang Kanada baik berita-berita dalam negeri maupun kerja sama Kanada dengan negara lain yang dimuat dalam 7 koran Indonesia terbitan Jakarta, yaitu: *Angkatan Bersenjata*, *Jakarta Post*, *Kompas*, *Merdeka*, *Pelita*, *Suara Karya* dan *Suara Pembaruan*.⁴ Sebagai tambahan informasi, pengamatan dilakukan pula pada dua sumber berita lain, yaitu *Antara* dan *Business News*. Pengamatan ini lebih menekankan pada frekuensi, jenis dan isi berita mengenai Kanada yang dimuat selama tahun 1990 sampai Februari 1992. Hubungan antara satu fenomena dan fenomena lain tidak diperhatikan dalam penelitian ini. Namun demikian, dengan mendiskripsi jumlah, jenis dan isi berita diharapkan citra tentang Kanada dalam koran Indonesia dapat dipahami dengan baik. Citra ini menjadi asumsi dasar seberapa jauh sebenarnya pengenalan masyarakat Indonesia tentang Kanada.

Jumlah dan Jenis Berita

Pengamatan terhadap 7 koran terbitan ibukota selama tahun 1990 sampai 29 Februari 1992 menunjukkan bahwa secara

³Seperti International Development Research Center (IDRC), Internasional Petro-Kanada dan Pusat Internasional untuk Pembangunan Laut (IOOD).

⁴Ada dua alasan utama pemilihan ketujuh koran terbitan ibukota sebagai sampel pengamatan. *Pertama*, ketujuh koran tersebut oplahnya menjangkau seluruh Indonesia sehingga secara nasional posisi koran tersebut sangat strategis sebagai sumber informasi. *Kedua*, alasan yang bersifat teknis, yaitu ketujuh koran tersebut secara khusus menjadi sumber utama klipings CSIS, Jakarta. Sedangkan alasan lain yang seringkali dipergunakan oleh peneliti sehubungan dengan citra koran (misal koran pemerintah, koran dengan ciri keagamaan dan lain-lain) tidak diperhitungkan dalam pengamatan ini.

umum berita-berita tentang Kanada relatif sedikit dibandingkan dengan berita-berita tentang Amerika Serikat atau Jepang. Berita tentang Kanada hanya sekitar 30%-nya jumlah berita tentang Amerika atau Jepang. Fenomena ini menjadi petunjuk bahwa dibandingkan dengan kedua negara tersebut, berita-berita yang berkaitan dengan Kanada kurang menjadi prioritas beberapa koran Indonesia.⁵

Dari total berita tentang Kanada selama waktu pengamatan (sebanyak 123 berita), berita-berita dalam negeri Kanada menempati porsi lebih besar daripada berita luar negeri Kanada (misalnya hubungan Kanada dengan negara lain). Tahun 1990, jumlah berita dalam negeri Kanada mencapai 56 berita (45,6%), sedangkan berita luar negeri hanya 15 berita (12,2%). Tahun 1991 jumlah berita yang dimuat semakin sedikit dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Berita dalam negeri Kanada hanya 29 buah (23,6%), sedangkan berita luar negeri 12 buah (9,7%). Sedangkan sampai 29 Februari 1992 jumlah berita dalam negeri hanya 5 buah (4,1%) dan berita luar negeri 6 buah (4,8%).

Jakarta Post adalah satu-satunya koran di Jakarta yang paling banyak menurunkan berita tentang Kanada. Tahun 1990 berita tentang Kanada dalam harian itu berjumlah 30 buah (24,4%). Tahun 1991 berjumlah 18 buah (14,7%) dan pada 29 Februari 1992 berjumlah 9 buah (5,7%). Selain itu, koran ini juga memberikan porsi (luas halaman pemuatan) yang lebih banyak dibandingkan

dengan koran-koran lain. Urutan kedua adalah *Suara Pembaruan* yang menurunkan berita sejumlah 16 buah atau 13,1% (1990) dan pada tahun 1991 berjumlah 4 buah (3,2%). Sedangkan di urutan ketiga adalah *Kompas*, yaitu 12 berita atau 9,7% (1990), tahun 1991 berjumlah 5 berita (4%) dan 1992 hanya 1 berita (0,8%). Ada satu hal yang patut dicatat dalam pemuatan di *Kompas*, yaitu meskipun koran ini menempati urutan ketiga dalam jumlah pemuatan berita, tetapi koran ini relatif hanya memberikan kolom kecil pada berita-berita tentang Kanada. *Kompas* mungkin kurang menganggap penting berita tentang Kanada tersebut sehingga tidak perlu penjelasan dan ulasan berita yang rinci dan mendalam. Dengan demikian berita yang dimuat tidak perlu "memakan" kolom yang besar.

Jenis berita dalam negeri Kanada yang banyak dimuat dalam beberapa koran Indonesia terbitan Jakarta adalah masalah sosial budaya yaitu sebesar 36 berita (29,0%), lalu politik dalam negeri Kanada sejumlah 30 berita (24,3%) dan potensi ekonomi 22 berita (17,7%). Sedangkan berita tentang pertahanan dan keamanan hanya 2 atau 1,6%. Hal ini menunjukkan bahwa Kanada mempunyai masalah sosial budaya dan politik yang lebih menarik untuk diberitakan. Selain itu ada kemungkinan kalangan pers Indonesia hanya tertarik pada masalah-masalah sosial budaya dan politik daripada masalah ekonomi atau pertahanan dan keamanan.

Alasan mengapa pers Indonesia lebih tertarik pada berita sosial budaya dan politik diduga karena minat pasar, dalam arti pembaca koran di Indonesia secara umum cenderung tertarik pada masalah sosial budaya dan politik. Sehingga untuk memenuhi keinginan pasar, pihak pers cenderung memuat

⁵Sekitar 54% berita yang dimuat Kantor Berita ANTARA, khususnya berita tentang kerja sama Teknologi Kanada-Indonesia, kerja sama perdagangan, dan beberapa bantuan Kanada ke Indonesia, ternyata tidak ditemukan (tidak dimuat) dalam koran-koran yang dijadikan sampel.

Tabel 1

JUMLAH BERITA TENTANG KANADA MENURUT BEBERAPA KORAN TAHUN 1990-1992*
(dalam %)

Harian	1990		1991		1992*		Total
	Dalam Negeri	Luar Negeri	Dalam Negeri	Luar Negeri	Dalam Negeri	Luar Negeri	
1. Angkatan Bersenjata	2,4	0,8	1,6	1,6	-	-	6,4
2. Jakarta Post	17,9	6,5	10,6	4,1	4,1	1,6	44,8
3. Kompas	8,9	0,8	2,4	1,6	-	0,8	14,5
4. Merdeka	1,6	2,4	3,3	0,8	-	0,8	8,9
5. Pelita	1,6	0,8	3,3	0,8	-	1,6	8,1
6. Suara Karya	0,8	-	-	-	-	-	0,8
7. Suara Pembaruan	12,3	0,8	2,4	0,8	-	-	16,3
Total (%)	45,6	12,2	23,6	9,7	4,1	4,8	100
(absolut)	(56)	(15)	(29)	(12)	(5)	(6)	123

*Sampai 29 Februari 1992.

masalah sosial budaya dan politik daripada masalah ekonomi atau pertahanan dan keamanan Kanada. Selain itu diduga karena pers Indonesia beranggapan, bahwa berita tentang Kanada yang layak dimuat hanya berita sosial budaya dan politik.

Berita tentang ekonomi atau pertahanan dan keamanan Kanada kurang layak untuk dijadikan "berita". Tetapi tidak tertutup pula kemungkinan bahwa kalangan pers menilai hanya isu sosial budaya dan politik Kanada yang cocok dijadikan "cermin" bagi Indonesia sehingga perlu diberikan porsi pemuatan lebih banyak. Masalah suku Indian yang mempertahankan tanah mereka dengan senjata, masalah dua bahasa di Kanada (Inggris dan Perancis), krisis konstitusional, merupakan contoh berita yang diharapkan

dapat menjadi "cermin" bagi Indonesia, khususnya cermin bagi kebijaksanaan-kebijaksanaan yang berkaitan dengan pengintegrasian karakteristik pluralisme bangsa Indonesia.

Untuk jenis berita luar negeri (hubungan Kanada dengan negara-negara lain), berita tentang politik luar negeri dan ekonomi luar negeri menempati porsi perhatian lebih besar, yaitu masing-masing 12 berita atau 9,6% dibandingkan berita kerja sama bidang sosial budaya sebesar 7 berita atau 5,6% dan keamanan 2 berita atau 1,6%. Tampaknya ada kecenderungan, bahwa berita luar negeri (hubungan Kanada dengan negara-negara lain) yang menyangkut bidang sosial budaya luar negeri dan pertahanan keamanan kurang mendapatkan porsi

perhatian yang memadai. Hal ini diduga berkaitan dengan peran Kanada dalam kerja sama bidang sosial budaya dan pertahanan keamanan relatif kecil dibandingkan dengan peran negara tersebut dalam memajukan perekonomian dunia. Sehingga tidak mengherankan jika berita luar negeri (hubungan global) yang menyangkut masalah sosial budaya luar negeri dan pertahanan keamanan kurang mendapatkan porsi perhatian yang memadai dari beberapa pers Indonesia terbitan Jakarta.

Mengenai berita politik dalam negeri maupun luar negeri, *Jakarta Post* menaruh perhatian paling besar dibandingkan dengan koran-koran lain. Demikian juga untuk berita mengenai hubungan ekonomi luar negeri. Dalam koran itu ditemukan berita politik dalam negeri sebanyak 12 berita (9,7%), luar negeri 6 berita (4,8%) dan ekonomi luar negeri 6 berita (4,8%). Selain *Jakarta Post*, *Kompas* juga menaruh perhatian besar pada jenis berita politik dalam negeri, yaitu sebanyak 8 berita (6,5%). Sedangkan untuk berita ekonomi dalam negeri posisi pertama ditempati oleh *Suara Pembaruan*, yaitu 10 berita (8,1%). Sedangkan empat koran lainnya hanya memuat sedikit jenis berita tersebut, meskipun koran *Merdeka* memuat 6 berita (4,9%) tentang politik dalam negeri yang berarti sedikit di bawah jumlah yang dimuat *Kompas*.

Berita Politik Dalam Negeri: Sebuah Citra Konflik Domestik

Jika jenis berita sosial budaya dalam negeri Kanada dipenuhi oleh berita mengenai penelitian energi dan kepurbakalaan, duta remaja PBB dari Kanada, penangkapan pengedar heroin dari Hong Kong, perlawanan

Indian karena tanah mereka akan digusur, problema bahasa (Inggris dan Perancis), maka berita politik dalam negeri Kanada didominasi oleh berita mengenai adanya konflik domestik (gerakan separatisme) dan krisis konstitusi dan perombakan kabinet era PM Brian Mulroney.

Dari 30 berita politik dalam negeri selama tahun 1990 sampai 29 Februari 1992, isi berita tentang gerakan separatisme dan disintegrasi Quebec sebanyak 9 berita (30,0%). Terkait dengan disintegrasi Quebec ini, isi berita tentang krisis konstitusi sebanyak 16 berita (53,3%), disusul isi berita tentang perombakan kabinet, yaitu 3 berita (10,0%) dan sisanya berita tentang sejarah pertikaian antara Inggris dan Perancis, imigran Vietnam ke Kanada dan berita yang berhubungan dengan partai politik (dukungan massa terhadap *New Democratic Party*).

Koran yang paling banyak memuat berita tentang gerakan separatisme Quebec adalah *Jakarta Post* dan *Merdeka*. Sedangkan untuk krisis konstitusi adalah *Jakarta Post*, *Kompas* dan disusul *Merdeka*. Kecuali *Suara Karya*, semua koran yang diamati memuat berita tentang masalah politik dalam negeri Kanada. Hal ini berarti bahwa krisis konstitusional dan gerakan separatis Quebec di Kanada menjadi berita cukup penting bagi beberapa koran Indonesia terbitan Jakarta. Mungkin peristiwa yang terjadi di Kanada tersebut sesuai dengan misi koran bersangkutan yang memberikan porsi tertentu pada berita luar negeri. Sedangkan *Suara Karya*, karena lebih menaruh perhatian pada pembangunan dalam negeri, maka dengan sendirinya kurang memberikan porsi pada pemuatan berita politik dalam negeri negara lain.

Tabel 2

ISI BERITA POLITIK DALAM NEGERI KANADA MENURUT KORAN TAHUN 1990-1992*
(dalam %)

Berita Politik	Angkatan Bersenjata	Jakarta Post	Kompas	Merdeka	Pelita	Suara Karya	Suara Pembaruan
1. Gerakan Separatis (Disintegrasi Quebec)	-	13,3	3,3	10,0	-	-	3,3
2. Krisis Konstitusi	-	16,6	16,6	10,0	10,0	-	-
3. Sejarah Pertikaian (Inggris-Perancis)	-	-	3,3	-	-	-	-
4. Imigran Vietnam di Kanada	-	-	3,3	-	-	-	-
5. Dukungan untuk New Democratic Party	-	3,3	-	-	-	-	-
6. Perombakan Kabinet	-	6,6	-	3,3	-	-	-
Persentase dari Total		39,8	26,6	23,3	10,0	-	3,3
total absolut 30		12	8	6	3	-	1

*Sampai 29 Februari 1992.

Upaya Quebec untuk memisahkan diri dari Kanada sebenarnya sudah dimulai lebih dari 200 tahun lalu (1759) ketika Inggris mengalahkan pasukan Perancis di Quebec. Konflik ini terus berkepanjangan sehingga tahun 1937 muncul pemberontakan besar-besaran warga Kanada Quebec keturunan Perancis. Meskipun pemberontakan itu gagal, tetapi dalam perkembangannya, tahun 1970 pemerintah Kanada yang didominasi pihak Inggris bersedia mengakui keunikan Quebec dengan segala ciri Perancisnya. Bahkan bahasa Perancis diakui sebagai bahasa resmi di samping bahasa Inggris.⁶

⁶Lihat *Kompas*, 7 Juni 1990.

Munculnya kembali berita disintegrasi Quebec dalam beberapa tahun belakangan ini disebabkan pengingkaran kepala pemerintahan Newfoundland, New Brunswick dan Manitoba yang tiba-tiba menolak Perse-tujuan Meech Lake (*Meech Lake Accord*) yang berisi tentang status khusus Quebec yang telah ditandatangani tanggal 3 Juni 1987. Dialog antara PM Brian Mulroney dengan kepala pemerintahan 10 provinsi sebagai upaya kompromi dengan tiga kepala pemerintahan provinsi yang menentang *Meech Lake Accord*, tanggal 9 Juni 1990 menghasilkan persetujuan yang diperkirakan dapat menghindari krisis konstitusional atas status Quebec. Tetapi apa yang terjadi pada tang-

gal 22 Juni 1990 ternyata jauh dari yang diperkirakan. Amandemen konstitusi atas dasar *Meech Lake Accord* yang terdiri dari lima pasal berisi pemberian status kepada Quebec sebagai "masyarakat khusus",⁷ ternyata ditolak oleh kepala pemerintahan Manitoba dan Newfoundland. Kedua kepala pemerintahan propinsi ini tidak bersedia meratifikasi amandemen konstitusi tersebut.

Kegagalan amandemen konstitusi tersebut menimbulkan dampak luas khususnya bagi munculnya bola api perpecahan di Kanada.⁸ Situasi demikian menyebabkan timbulnya dua arus yang melanda negeri itu. *Pertama*, kekecewaan masyarakat Quebec terhadap sistem politik yang berlaku telah memicu mereka melakukan gerakan-gerakan untuk menjadikan Quebec sebagai negara merdeka dan makmur. Selain itu, besarnya GNP Quebec dan jumlah penduduk (seperempat dari total penduduk Kanada), menjadi faktor penguat munculnya gerakan-gerakan separatistis itu. *Kedua*, kegagalan amandemen konstitusi atas dasar Persetujuan Meech Lake tersebut juga menjadi simbol "tetap adanya sekam" yang berkaitan dengan krisis konstitusi di Kanada yang jika

terus berkepanjangan akan mempengaruhi kewibawaan pemerintah dan meluasnya perpecahan dalam federasi.

Jika dilihat dari sisi situasi politik dalam negeri, citra Kanada adalah citra konflik. Sebab setelah gerakan separatisme Quebec dan krisis konstitusi mereda sementara, ternyata Kanada masih diwarnai pula oleh kericuhan yang berawal dari perombakan kabinet yang dilakukan PM Brian Mulroney. Joe Clark yang sebelumnya adalah Menteri Luar Negeri akhirnya ditempatkan sebagai Menteri Urusan Konstitusi. Menteri Keuangan Michel Wilson ditempatkan sebagai Menteri Perindustrian dan Perdagangan serta beberapa perombakan posisi menteri yang lain.⁹ Fenomena ini menunjukkan bahwa citra Kanada di masa depan secara prediktif akan selalu diwarnai konflik. Pertentangan etnis antara "Perancis Kanada" dan "Inggris Kanada" tampaknya akan tetap menjadi potensi konflik di masa depan.

Berita Ekonomi Luar Negeri: Sebuah Citra Donatur

Jika politik dalam negeri Kanada ber-citra konflik, hal ini berbeda dengan citra "ekonomi" negara itu. Isi berita ekonomi dalam negeri Kanada umumnya berisi potensi ekonomi beberapa wilayah negara konfederasi itu. Potensi ekonomi British Columbia, situasi Pantai Barat Kanada yang tidak terkena resesi dibandingkan dengan Pantai Timur, pelabuhan Vancouver yang potensial dan beberapa berita lain yang hampir mirip dengan itu, merupakan isu yang dimuat dalam beberapa koran Indonesia terbitan Jakarta. Sedangkan jenis berita luar negeri

⁷Pasal 1, secara eksplisit mengakui "distinct society" Quebec, sebagai masyarakat yang khas dan istimewa; Pasal 2, mengakui serta menjamin peningkatan kekuasaannya dalam masalah keimigrasian; Pasal 3, pembatasan penggunaan kekuasaan pemerintah federal; Pasal 4 diakuinya hak veto bagi daerah itu dan Pasal 5 hak partisipasi Quebec dalam penunjukan hakim (anggota Mahkamah Agung Kanada), lihat *Bisnis Indonesia*, 26 Mei 1990.

⁸Bola api perpecahan lama atas keinginan Quebec merdeka dimotori oleh *Front de Liberation du Québec* (FLQ) yang melakukan peledakan sejumlah instalasi pemerintah, pembunuhan seorang menteri kabinet dan penculikan diplomat Inggris tahun 1970. Selain itu Golongan Separatis Partai Quebecois juga menjadi motor bagi penyelenggaraan referendum tahun 1980.

⁹Lihat *Merdeka*, 23 April 1991.

(hubungan Kanada dengan negara-negara lain) lebih didominasi oleh isi berita kerja sama ekonomi dan bantuan Kanada kepada negara-negara lain khususnya Indonesia. Tetapi beberapa berita seperti bantuan industri Kanada kepada Thailand, kerja sama ekonomi Kanada-Malaysia, sanksi ekonomi terhadap Tahiti, bantuan ekonomi ke Filipina dan pendekatan Kanada pada masyarakat bisnis ASEAN, tidak dimuat oleh koran Indonesia terbitan Jakarta. Padahal *Berita Antara* memuat berita-berita tersebut. Hal ini dapat dijadikan bukti bahwa selama pengamatan (tahun 1990 sampai 29 Februari 1992), tampaknya 7 koran yang dijadikan sampel memang lebih mengutamakan berita tentang pemanfaatan bantuan Kanada kepa-

da Indonesia dan penundaan bantuan karena Peristiwa Dili, 12 November 1991. Koran yang paling banyak menyoroti pemanfaatan dan penundaan bantuan Kanada kepada Indonesia tersebut adalah *Jakarta Post* (25,1%), lalu disusul *Pelita* (16,8%). Sedangkan *Kompas* dan *Merdeka*, masing-masing 8,3%.

Bantuan Kanada ke Indonesia meliputi bantuan untuk pengembangan peranan wanita, pengembangan program ekonomi produktif rakyat kecil, pengembangan LSM, pembuatan jalan, pengembangan manajemen melalui pendidikan di Kanada bagi profesional muda dan bantuan untuk pengembangan kualitas manusia di Indonesia Ba-

Tabel 3

ISI BERITA EKONOMI LUAR NEGERI (HUBUNGAN KANADA DENGAN NEGARA-NEGARA LAIN) TAHUN 1990-1992* (dalam %)							
Berita Ekonomi	Angkatan Bersenjata	Jakarta Post	Kompas	Merdeka	Pelita	Suara Karya	Suara Pembaruan
1. Desentralisasi dan bantuan Kanada untuk Indonesia	-	25,1	8,3	8,3	16,8	-	-
2. Kerja sama perdagangan dengan Indonesia	-	8,3	-	-	-	-	-
3. Kerja sama perdagangan dengan Hong Kong	-	8,3	-	-	-	-	-
4. Kerja sama perdagangan Kanada-Jepang	-	8,3	8,3	8,3	-	-	-
Persentase dari total absolut 12	-	50,0	16,6	16,6	16,8	-	-

*Sampai 29 Februari 1992.

gian Timur. Sekitar 58,5% dari total berita ekonomi luar negeri Kanada adalah berita mengenai bantuan Kanada kepada Indonesia. Sehingga realitas yang dapat ditangkap sehubungan dengan hal tersebut adalah citra Kanada sebagai "donatur" bagi Indonesia maupun negara-negara berkembang lain pada umumnya. Citra ini diperkuat dengan disebutkan jumlah bantuan Kanada untuk beberapa bidang yang strategis bagi pengembangan masyarakat, misalnya sejak tahun 1987 sampai 1991 (lima tahun pertama) Kanada membantu dana pengembangan kualitas manusia Indonesia Bagian Timur sekitar Rp. 36 milyar, bantuan untuk LSM Indonesia sekitar Rp. 10,8 milyar, peranan wanita Rp. 5,4 milyar dan lain-lain.

Meskipun bantuan antarorganisasi swadaya masyarakat juga terjadi, tetapi bantuan Kanada kepada Indonesia yang disalurkan melalui *Canadian International Development Agency* (CIDA), merupakan bantuan jalur dari pemerintah ke pemerintah. Model bantuan seperti ini tentunya bukan sekadar karena adanya hubungan antar-pemerintah, tetapi lebih merupakan alat untuk memberikan keuntungan dagang bagi orang-orang Kanada dan keuntungan politis lain.¹⁰ Dari sisi perdagangan keuntungan-keuntungan itu tampak jelas karena pemberian bantuan itu juga berarti "ada kaitan" dengan pembelian barang, jasa, penggunaan kredit campuran (*mixed credits*) dan pembe-lanjaan paralel (*parallel financing*) yang melibatkan *Export Development Corporation* (EDC) Kanada. Tetapi hal ini bukan berarti negatif sebab hakekat dasar dari bantuan

Kanada sebenarnya tetap berorientasi pada pembangunan.¹¹

Peluang Bagi Indonesia

Citra konflik domestik dan donatur, diduga menjadi salah satu penyebab kurang dikenalnya potensi ekonomi Kanada oleh masyarakat Indonesia, meskipun dalam batas tertentu hubungan perdagangan Indonesia-Kanada telah terjalin sekitar 30 tahun lalu. Bahkan kedua negara telah melakukan Persetujuan Penghindaran Pajak Berganda dan Pengelakan Pajak atas Pendapatan dan Kekayaan.¹² Citra konflik domestik tersebut juga mengurangi porsi berita penting lain yang sebenarnya bermanfaat bagi peningkatan hubungan perdagangan Indonesia-Kanada khususnya dalam hal ekspor-impor. Sebab dibandingkan dengan beberapa negara ASEAN, Indonesia terlihat masih kurang dapat memanfaatkan peluang ekspor ke Kanada.¹³ Bahkan dalam hubungan dan lalu lintas perdagangan internasional antara kedua negara, belum terdapat suatu perjanjian-perjanjian khusus sehingga pelaksanaan lalu lintas perdagangan (impor-ekspor) dilakukan menurut peraturan otonomi sen-

¹¹Ibid., 131.

¹²Lihat *Business News*, 15 Januari 1988.

¹³Lihat *Business News*, 1 Juni 1991. Jika impor Indonesia dari Kanada tahun 1986 mencapai CAD\$ 240.006.000 dan ekspor Indonesia ke Kanada senilai CAD\$ 113.058.000, Malaysia mampu melakukan ekspor ke Kanada sebesar CAD\$ 149.630 dan impor CAD\$ 103.646.000, Singapura ekspornya CAD\$ 210.955.000 dan impor dari Kanada CAD\$ 146.257.000, Thailand ekspor sebesar CAD\$ 149.944.000 impornya CAD\$ 105.269.000. Kondisi seperti ini tetap berlangsung sampai Februari 1990 (data terakhir) dan diperkirakan kumulatif defisit terakhir mencapai CAD\$ 1,5 milyar.

¹⁰Lihat Real P. Lavergne dalam Arief Budiman dan Ph. Quarles van Ufford, *Krisis Tersembunyi dalam Pembangunan: Birokrasi-birokrasi dalam Pembangunan* (Jakarta: Gramedia, 1988), 130.

diri yang diberlakukan oleh masing-masing negara.¹⁴

Pengetahuan masyarakat tentang Kanada, tampaknya harus ditingkatkan dalam upaya mempererat hubungan kedua negara. Dalam hal ini peranan media massa khususnya pers sangat dibutuhkan terutama dalam memberitakan potensi ekonomi Kanada. Oleh sebab itu pers diharapkan dapat memberikan porsi pemberitaan yang lebih banyak mengenai potensi dan peluang perdagangan antara kedua negara. Selain pemberitaan, Indonesia dan Kanada perlu mengintensifkan program pelatihan manajemen bagi profesional muda di Kanada, juga konferensi atau pertemuan para pengusaha kedua negara. Undangan kepada wartawan Indonesia yang pernah dilakukan sekitar tahun

1990 untuk meliput situasi dan potensi sosial ekonomi Kanada patut dilanjutkan. Potensi propinsi perdagangan seperti British Columbia, keunggulan pelabuhan Vancouver, potensi Quebec dan potensi lain yang dimiliki propinsi-propinsi Kanada, merupakan peluang yang belum banyak dimanfaatkan oleh Indonesia. Demikian juga kebijaksanaan pemerintah Kanada untuk mengintensifkan hubungan antara masyarakat bisnis Kanada dan ASEAN khususnya Indonesia, yang membuka kesempatan lebar bagi masyarakat bisnis Indonesia untuk mengambil kesempatan itu, harus dipertimbangkan secara serius. Dengan langkah-langkah strategis itu, diharapkan defisit kumulatif perdagangan Indonesia-Kanada yang saat ini mencapai CAD\$ 1,5 milyar dapat segera ditekan pada jumlah yang lebih rendah. Selanjutnya, untuk jangka waktu tertentu, ada keseimbangan dalam neraca perdagangan antara kedua negara.

¹⁴Ibid., 15 Januari 1988.

KEPUSTAKAAN

Berita Antara. Tahun 1990-29 Februari 1992.

Angkatan Bersenjata. Tahun 1990-29 Februari 1992.

Budiman, Arif dan Quarles. *Krisis Tersembunyi dalam Pembangunan: Birokrasi-birokrasi dalam Pembangunan*. Jakarta: Gramedia, 1988.

Bisnis Indonesia. Tahun 1990.

Kompas. Tahun 1990-29 Februari 1992.

Suara Karya. Tahun 1990-29 Februari 1992.

Merdeka. Tahun 1990-29 Februari 1992.

Business News. Tahun 1988, 1991.

Pelita. Tahun 1990-12 Februari 1992.

Suara Pembaruan. Tahun 1990-29 Februari 1992.

Jakarta Post. Tahun 1990-29 Februari 1992.

Usaha Pencarian Suatu Paradigma Baru Pembangunan

H. W. Arndt

DULU orang tidak menaruh minat pada pembangunan ekonomi sebagai peningkatan standar hidup sampai terbukti bahwa hal seperti itu memang bukan suatu yang mustahil. Itulah yang terjadi di Barat pada abad ke-17, di zaman Bacon dan Newton. Seperti yang diungkapkan oleh R.H. Tawney, seorang sejarawan ekonomi dalam bukunya mengenai Cina: "Perubahan ekonomi yang pesat sebagai salah satu fakta dan pertumbuhan ekonomi yang berkesinambungan sebagai suatu cita-cita bukan merupakan catatan dari sejarah Barat, tetapi lebih merupakan catatan mengenai kehidupan selama empat abad. ... (Sebelum itu baik di Barat, maupun di Timur) rakyat jelata menengok ke belakang ke hari-hari baik mereka di masa lampau untuk menjadi pedoman perilaku dan kriteria meneropong masa sekarang dan tidak melihat aneka kemungkinan yang kiranya dapat mereka raih di masa mendatang. Mereka mene-

rima dunia dengan bencana dan kemalangan serta kelaparan yang melandanya sebagai suatu yang berasal dari surga".

Pembangunan Materi

Pada pertengahan abad 18, paling tidak di Inggris, perkembangan materi dianggap sebagai sesuatu yang diminati dan bisa terlaksana. Pemikiran yang semakin banyak dianut orang mula-mula dicetuskan oleh Adam Smith sewaktu menyinggung usaha universal dan terus berkesinambungan yang dilakukan rekan-rekannya setanah air untuk "meningkatkan kondisi kehidupan mereka sendiri" dan mengungkapkan harapannya bahwa "kemajuan Inggris untuk meraih perbaikan dan kemakmuran" akan terus berlanjut di "masa depan".

Dalam abad 19, perkembangan materi dianggap sebagai yang amat terkait dengan kemajuan di bidang iptek, dengan ditaklukkannya alam oleh manusia sesuai pemikiran Prometheus, dan seperti yang ditandaskan se-

*Makalah ini disampaikan pada kuliah umum, dalam rangka Panglaykim Memorial Lecture, tanggal 14 Mei 1992 di Jakarta. Pengalihan Bahasa dari naskah asli oleh M. Bambang Walgito.

cara eksplisit oleh Karl Marx. Marx sebagai penganut Hegel, tidak terlalu berminat pada angka besar. Ia menentang kapitalisme bukan karena kapitalisme itu meningkatkan standar hidup melainkan karena kapitalisme telah menciptakan "kekuatan-kekuatan produksi yang lebih massal dan lebih kolosal dibandingkan dengan yang dapat diraih oleh generasi-generasi sebelumnya secara bersama-sama". Dengan adanya pembangunan yang bersifat kapitalistis itu muncul peradaban dunia yang akan menyelamatkan "bagian terbesar penduduk dari ketololan kehidupan di pedesaan".

Sementara Marx memproklamasikan pemikiran Promoteus -- yakni "pengembangan kekuatan produktif manusia dan transformasi produksi materi menjadi suatu penguasaan kekuatan-kekuatan alam" -- para cendekiawan seperti John Stuart Mill mulai melontarkan keragu-raguan mereka. Mill mengaku "tidak tergiur oleh pandangan orang tentang kehidupan yang menganggap bahwa ciri manusia normal adalah perjuangan untuk memperoleh apa yang diinginkan; dan bahwa sikap saling menginjak, saling menggilas, sikut menyikut dan saling memanfaatkan yang merupakan ciri kehidupan sosial waktu itu merupakan yang paling digemari oleh manusia". Namun dalam deka-dekade berikutnya pengembangan materi di Barat terlaksana melalui berbagai lompatan dan ikatan, jadi akan tetap diminati orang. Sejak sekitar tahun 1870 pertumbuhan ekonomi jangka panjang tidak diteruskan lagi dan digantikan pertama-tama oleh masalah-masalah mengenai alokasi sumber daya yang efisien, seperti masalah perdagangan bebas versus proteksi dan undang-undang *anti-trust*, dan masalah distribusi pendapatan, dan dalam tahun-tahun antar-

peperangan ide tersebut digantikan oleh problema mengenai ketidakstabilan, depresi dan pengangguran. Namun kemudian mendadak ide tersebut muncul kembali setelah Perang Dunia II. Untuk sebagian hal itu tidak hanya diakibatkan oleh usaha untuk membahas masalah pengangguran massal tetapi yang terutama adalah karena adanya perubahan dalam konstalasi politik dunia, adanya tantangan dari pihak Uni Soviet terhadap hegemoni Barat dan dari negara-negara kolonial dan semi kolonial di Asia, Afrika dan Amerika Latin -- yang kemudian dinamakan Timur dan Selatan, Dunia Kedua dan Ketiga.

Jadi justru dalam periode Perang Dunia II itulah muncul istilah "pembangunan ekonomi" dalam rumusan pihak Barat mengenai cita-cita mereka membangun dunia pascaperang. (Schumpeter di tahun 1911 merupakan satu-satunya orang yang mengumandangkan pemikiran seperti itu). Sebagai suatu cita-cita, ide tersebut menjadi bagian dari program para pemimpin pergerakan kemerdekaan yang menentang atau berjuang melawan dominasi Barat di negara-negara Asia, Jepang, Cina, India dan lain-lainnya, akan tetapi tujuan utama mereka adalah berupaya memiliki suatu kekuatan nasional dan sebagai suatu sarana modernisasi dan bukan untuk meningkatkan standar hidup mereka. Menurut istilah Rostow kekuatan pendorong itu disebut "nasionalisme reaktif". Kini orang sudah menjabarkan apa yang dimaksudkan dengan pembangunan ekonomi. Dalam piagam PBB pembangunan ekonomi diartikan sebagai suatu sarana untuk meningkatkan standar hidup, meningkatkan lapangan kerja dan perekonomian serta untuk memajukan dan membangun masyarakat.

Pertumbuhan Ekonomi

Dalam tahun-tahun berikutnya muncul berbagai literatur yang sebagian besar tersimpan dalam dokumentasi PBB dan lembaga-lembaganya, yang berasal dari buah tulisan para ahli ekonomi generasi pertama seperti Singer, Rosenstein-Rodan, Nurkse, Prebisch, Myrdal dan Lewis. Seperti apa yang diungkapkan oleh Arthur Lewis dalam bukunya yang termashur, pembangunan ekonomi sebagai yang harus tunduk pada *Teori Pertumbuhan Ekonomi*. Hal itu sebagian mencerminkan munculnya teori pertumbuhan dan munculnya pertumbuhan ekonomi sebagai tujuan utama kebijaksanaan ekonomi di negara-negara berkembang. Namun agaknya hal itu juga bisa diterima. "Pada dasarnya hanya ada satu cara di mana semua orang di muka bumi ini dapat bebas dari kekurangan, yakni hanya melalui produksi besar-besaran". Dalam arti ini adalah tidak mustahil untuk menganggap pembangunan ekonomi pertama-tama sebagai "suatu kombinasi metode untuk meningkatkan kemampuan manusia untuk memproduksi (dan karenanya juga berkomsumsi)". Tak seorangpun ahli ekonomi pembangunan yang begitu bodoh "menginginkan pertumbuhan ekonomi hanya untuk kepentingan mereka sendiri". Dengan caranya sendiri mereka semua mengingatkan para pembacanya untuk menyadari bahwa pembangunan ekonomi itu lebih luas artinya daripada pertumbuhan produksi nasional". Myrdal pun berpendapat bahwa pembangunan ekonomi itu lebih tinggi nilainya dari sekedar peningkatan standar hidup jasmaniah; pembangunan ekonomi berarti menjadi "manusia baru", "manusia modern". Namun pertumbuhan ekonomi dianggap sentral karena kebebasan untuk memilih alokasi dan distribusi barang dan jasa merupakan syarat bagi

tercapainya kemampuan untuk memproduksi barang dan jasa.

Selama tahun 1950-an di saat pembangunan ekonomi umumnya disamakan dengan pertumbuhan ekonomi, maka ekonomi pembangunan lebih difokuskan pada faktor-faktor penentu dalam pertumbuhan ekonomi. Pertama-tama, menurut pemikiran tradisi klasik dan ekonomi makro Keynesian, perhatian utama harus diletakkan pada pembentukan modal, dan karenanya negara-negara berkembang perlu berusaha memperoleh modal. Sekitar tahun 1960, ketika dengan mudah dapat diperoleh data-data keuangan nasional yang dapat diperbandingkan secara internasional, maka Maddison, Denison dan lain-lainnya dengan heran menyadari bahwa perbedaan-perbedaan dalam tingkat pembentukan modal dan juga faktor-faktor lain termasuk faktor kerja, ternyata sedikit saja kegunaannya untuk menjelaskan adanya perbedaan dalam laju pertumbuhan. Ada suatu "faktor residu" yang besar yang berpengaruh pada modal manusia khususnya perkembangan teknik, walaupun perbedaan kualitas dan angka-angka statistik serta perubahan struktural memang terbukti ikut memainkan peran. Pengertian mengenai "investasi manusia" dengan tekanan pada pentingnya pendidikan dan faktor-faktor budaya, merupakan langkah pertama menuju paham pembangunan dilihat dari segi yang tidak bersifat ekonomi semata.

Tujuan Sosial

Sampai akhir 1960-an, pada zaman Mao melontarkan Revolusi Kebudayaan, di zaman Fidel Castro, Gerakan Non-Blok, UNCTAD I dan NIEO di Dunia Ketiga, di saat munculnya pergolakan mahasiswa, ge-

rakan hak-hak rakyat dan gejolak feminisme di Barat, dan di tengah kancah Perang Vietnam, muncul berbagai suara yang mempersoalkan persamaan antara pembangunan ekonomi dengan pertumbuhan ekonomi. Dalam Kongres Masyarakat untuk Pembangunan Internasional yang diselenggarakan di Delhi, Dudley Seers, ekonom Inggris melontarkan gagasan mengenai "Arti Pembangunan": "Kita telah salah memahami hakikat dari tantangan utama yang dihadapi paruh kedua abad ke duapuluh ini" dengan mentargetkan laju pertumbuhan 5% dalam GNP bagi Dekade Pertama Pembangunan. Adalah "kecerobohan besar kita mencampuradukkan pembangunan dengan pembangunan ekonomi, pembangunan ekonomi dengan pertumbuhan ekonomi". "Pertanyaan yang harus diajukan mengenai pembangunan suatu negara adalah: Apa yang terjadi dengan kemiskinan? Apa yang terjadi dengan pengangguran? Apa yang terjadi dengan tidak adanya ketimpangan?"

Dalam tahun-tahun berikutnya istilah GNP sudah "turun tahta". Pembangunan didefinisikan kembali sesuai dengan sasaran masyarakat. Cepatnya penggantian formulasi-formulasi dari "pembangunan sosial" menjadi "orientasi lapangan kerja", "pemerataan", "penghapusan kemiskinan sampai ke akar-akarnya", dan akhirnya "kebutuhan dasar", mendorong Ronald Dore untuk menamakan semuanya itu "peningkatan slogan-slogan usang".

Suatu perdebatan berkepanjangan mengenai kurva U terbalik Kuznet dan perdebatan tentang apakah keuntungan pertumbuhan ekonomi itu sampai ke kaum miskin atau tidak telah berakhir dengan konsensus bahwa pertumbuhan ekonomi boleh jadi juga disertai dengan peningkatan ketimpangan, namun dalam jangka panjang pertumbuhan ekonomi yang cepat sudah ba-

rang tentu akan menjadi obat yang mujarab mengatasi kemiskinan dan bahwa beberapa dari negara berkembang yang tumbuh secara pesat, seperti Taiwan dan Korea, juga mampu mendistribusikan secara merata hasil pendapatan mereka. Serangkaian misi dari ILO yang dirancang untuk memusatkan perhatian pada masalah pengangguran dan pembangunan yang "berorientasi ke lapangan kerja" telah berakhir dengan diketemukannya kenyataan bahwa "konsep pengangguran benar-benar tidak sesuai untuk negara berkembang", di mana masalah utama yang mereka hadapi adalah masalah buruh yang harus bekerja lama dengan penghasilan rendah".

Pendekatan Bank Dunia mengenai "kebutuhan dasar" segera memudar dan digantikan oleh berbagai perubahan yang terjadi di dunia, oleh stagflasi yang melanda negara maju, oleh krisis minyak OPEC dan turunnya laju pertumbuhan ekonomi. Dalam tahun 1976, ketika membahas masalah kemiskinan absolut, Mr. McNamara menunjukkan pentingnya "meraih kembali momentum pertumbuhan ekonomi". Ketika para pakar akhirnya berhasil sampai pada paham mengenai "pendekatan terpadu" yang menolak pertumbuhan pendapatan nasional sebagai satu-satunya sasaran rencana pembangunan dan menekankan perlunya "perencanaan semua sasaran pembangunan secara langsung dan serempak dengan menyadari sepenuhnya interaksi dan umpan balik", maka pandangan tersebut terasa sebagai suatu karikatur perencanaan pembangunan.

Bila ditinjau kembali kiranya jelas bahwa yang menjadi tujuan sosial pembangunan ekonomi menurut pemikiran Barat di tahun 1960-an untuk sebagian besar mencerminkan adanya kekacauan politik dan

persoalan mengenai "pertumbuhan itu sendiri" di Barat selama dekade tersebut, yang dikaitkan dengan Perang Vietnam, dengan perubahan sikap banyak kaum muda yang dulunya tergolong masyarakat konsumen dan dengan berbagai pemikiran mengenai "kekayaan pribadi dan penderitaan rakyat" (*private affluence and public squalor*). Dengan berakhirnya Perang Vietnam maka iklim intelektual pun ikut berubah. Yang dianggap faktor penentu dalam pemikiran mengenai pembangunan adalah paradigma "pertumbuhan yang disertai pemerataan". Adalah mudah menyetujui pemikiran seperti itu sejauh masalah perdagangan dibiarkan tetap seperti sebelumnya.

Tata Ekonomi Internasional Baru

Usaha yang dilakukan para ahli ekonomi pembangunan Barat dan berbagai organisasi internasional banyak mengundang perhatian negara-negara berkembang. Ada sesuatu yang paradoksal dalam nasehat yang diberikan para ekonom Barat pada pemerintah dan kelompok elit di negara-negara berkembang untuk melakukan redistribusi di samping meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Para anggota delegasi negara berkembang yang menghadiri Konferensi Cambridge, menurut informasi yang kami terima, "tidak menganggap seruan untuk mendistribusikan kembali sumber-sumber daya yang ada sebagai suatu pesan untuk mengembalikannya saja pada penguasa politik mereka". Ketika melihat "semakin banyak negara donor ikut terjun dalam proyek Kebutuhan Dasar" maka Soedjatmoko, seorang cendekiawan Indonesia dengan jelas mempersoalkan: "Apakah negara-negara donor sudah siap untuk menerima konsekuensi politik dari sikap mereka mencampuri urusan negara lain?". Se-

perti yang dikemukakan oleh Ronald Dore, perlu diragukan sejauhmana pemerintah negara berkembang itu bersikap reseptif terhadap kotbah-kotbah egalitarian negara maju. Dalam benak penguasa Dunia Ketiga, "tujuan utama mereka adalah untuk meningkatkan posisi bangsanya dalam tata urutan penguasa internasional dan karenanya juga meningkatkan posisi mereka sendiri dalam peringkat penguasa dunia".

Dalam dekade 1960 dan 1970-an yang menjadi sasaran utama para pemimpin politik Dunia Ketiga bukanlah persamaan antara kaum kaya dan miskin di negara mereka sendiri, melainkan persamaan antara negara kaya dan miskin, antara Utara dan Selatan sebagaimana dirumuskan dalam program Tata Ekonomi Internasional Baru. Hal ini di bidang intelektual sudah ada antesedensinya yakni dalam teori dependensi yang dikembangkan sekitar Prebisch pada ECLA di Santiago, yang semakin menjadi radikal dengan masuknya paham neo-Marxis. Hal itu kemudian mencapai puncaknya dengan dukungan ramalan Kelompok Roma yang meramalkan kurangnya cadangan minyak dunia, saat negara-negara produsen minyak Arab melancarkan *coup* harga minyak OPEC tahun 1973/1974 dan 1979/1980. Agaknya Selatan cukup kuat pula secara ekonomi. Tapi sayangnya situasi seperti itu tidak berumur panjang. Masalah hutang dunia, resesi dan jatuhnya harga minyak dan beberapa komoditi lainnya di tahun-tahun berikutnya memaksa negara-negara berkembang membuat berbagai prioritas baru.

Yang lebih merusak NIEO adalah semakin banyaknya bukti mengenai keheterogenan Dunia Ketiga. Di saat jurang pemisah antara negara kaya dan miskin mulai menyempit -- pendapatan rata-rata per kapita di negara berkembang meningkat lebih pesat

dibanding negara maju -- jurang pemisah antara keberhasilan negara industri baru di Asia Timur yang berorientasi ekspor dengan kegagalan yang dialami sebagian besar negara-negara di Asia Selatan dan Amerika Latin yang menganut kebijaksanaan ke dalam serta dengan kondisi Sahel Afrika yang parah sekali. Di akhir dekade dengan jatuhnya komunisme di Dunia Kedua dan dengan munculnya gerakan ke arah kebijaksanaan yang berorientasi pasar di negara tersebut dan di banyak bagian dunia lainnya, maka paradigma NIEO menjadi tidak lagi relevan.

Pembangunan yang Masih Dapat Dipertahankan

Faset pembangunan ekonomi yang muncul menonjol setelah itu adalah masalah lingkungan.

Pada tahun 1962, dalam pidatonya sewaktu menyambut Dekade Pembangunan Pertama Sekretaris Jenderal PBB, U Thant, telah memperbandingkan problem mengerikan yang dihadapi negara berkembang dengan situasi yang dialami negara maju. Dikatakannya: "Kebenaran pokok mengenai perekonomian negara maju sekarang ini adalah bahwa mereka itu -- di bidang apapun tapi dalam jangka pendek -- dapat memiliki jenis dan skala sumber daya yang mereka inginkan sendiri. ... Sekarang ini bukan sumber daya yang membatasi keputusan, tetapi keputusanlah yang menciptakan sumber daya. Inilah perubahan yang fundamental dan revolusioner -- barangkali malahan yang paling revolusioner yang pernah dikenal manusia".

Sepuluh tahun kemudian optimisme seperti itu sudah jarang terdengar. Makin banyak orang yang prihatin atas kerusakan

yang diakibatkan oleh pertumbuhan ekonomi. Berbagai pihak yang cukup berpengaruh telah mencoba untuk mempengaruhi pandangan umum masyarakat bahwa dunia sekarang ini dengan cepat sedang mendekati batas pertumbuhannya karena adanya kerusakan dalam "biosfer" atau mulai menipisnya sumber daya yang tidak dapat diperbarui atau karena keduanya.

Berbagai ramalan tentang kiamat dalam bentuk punahnya sumber daya yang tidak dapat diperbarui yang terus terjadi dari waktu ke waktu selama abad yang lalu, tiba-tiba saja dipublikasikan secara meluas ke seluruh dunia dengan terbitnya buku berjudul *The Limits to Growth* di tahun 1972 yang disponsori oleh Kelompok Roma. Dengan mempergunakan ekstrapolasi ekonometri dari sejumlah besar data statistik, para penulis buku tersebut menyimpulkan bahwa "jika laju pertumbuhan di bidang populasi dunia, industrialisasi, polusi, pengadaan pangan, dan kerusakan sumber daya terus tak berubah, maka planet bumi akan mengalami limit pertumbuhannya dalam waktu seratus tahun mendatang". Ramalan-ramalan itu tidak hanya berasal dari kemajuan teknik tetapi juga dari aneka umpan balik sebagaimana terungkap dalam kritik-kritik tersebut. Karena permintaan akan sumber daya mulai melebihi jumlah sumber daya yang tersedia, maka harga-harga pun naik. Penawaran meningkat, tetapi permintaan malahan sebaliknya. Keduanya akan beralih mencari alternatif baru guna mencapai titik temu. Umpan balik yang berasal pasar akan diperkokoh oleh umpan balik dari bidang sosial politik. Salah satu contohnya yang paling jelas adalah gerakan kelompok penganut lingkungan hidup.

Buku Kelompok Roma memang mampu menciptakan perubahan besar karena men-

dorong OPEC mengadakan berbagai kejutan di bidang perminyakan yang akhirnya menimbulkan akibat yang luar biasa besar bagi perekonomian dunia. Akan tetapi hal ini tidak berlangsung lama. Sekarang ini orang sudah tidak begitu mempercayai aneka ramalan kiamat dalam bentuk habisnya sumber daya yang tidak dapat diperbarui, walaupun pemikiran kaum populis itu masih banyak dianut orang.

Pengelolaan lingkungan dan sumber daya yang dapat diperbarui seperti tanah, udara, air, hutan, perikanan memang merupakan masalah lain. Gerakan akonservasi di Barat kembali ke pemikiran 1200 tahun yang lalu, dan paham lingkungan hidup modern juga berpaling sekurang-kurangnya ke penelitian yang pernah diterbitkan Rachel Carson tahun 1962 tentang penyalahgunaan pestisida. Dalam dekade 1960-an problema polusi udara di kota-kota besar dan polusi air yang melanda danau dan sungai-sungai di Barat mulai ditangani secara serius -- dan makin lama makin efektif. Dalam dekade yang lampau, perhatian orang mulai ditujukan ke masalah ancaman terhadap atmosfer dan cuaca bumi karena karbondioksida dan CFC (*chlorofluorocarbons*). Walaupun sudah ada bukti-bukti ilmiah tentang kerusakan pada lapisan ozon karena gas CFC, dan pemakaian gas tersebut pada kenyataannya mulai dihapuskan secara bertahap, namun efek rumah kaca (*greenhouse effect*) masih diperdebatkan oleh para ahli yang ternama. Bahkan kelompok skeptis pun sependapat bahwa efek itu dilihat dari segi peringatannya mungkin masih keliru, dan tekanan politik dari pengikut paham lingkungan hidup pada kenyataannya tidak dapat ditahan lagi, sekurang-kurangnya mengenai diterimanya target Toronto dan deklarasi-deklarasi lainnya yang bertujuan baik.

Banyak miripnya dengan usaha pencapaian sasaran sosial di awal ketegangan politik yang terjadi dalam tahun 1960-an, gerakan "hijau" di Barat menyebarkan suatu selebaran tentang idealisme radikal di kalangan Kelas Baru dan kaum muda; sebelum itu selebaran tersebut mengenai Perang Vietnam dan Perang Dingin. Peristiwa tersebut juga banyak dikaitkan dengan kemerosotan agama dengan munculnya paham feminisme dan sikap takut dan curiga terhadap ilmu pengetahuan dan teknologi -- sikap yang berkembang luas di kalangan masyarakat Barat yang kurang terdidik.

Secara ekstrem environmentalisme itu sangat bertentangan dengan pertumbuhan dan kesejahteraan ekonomi negara-negara Barat, sebab investasi terus merosot karena orang tak henti-hentinya mengadakan studi mengenai dampak lingkungan serta secara efektif terus beroposisi menentang hampir semua eksplorasi tambang dan secara besar-besaran mengurangi industri hutan dan perikanan. Guna menjawab kritik seperti itu ada satu jawaban yakni bahwa dalam kebijaksanaan Barat orang harus berteriak agar didengar dan bahwa Kaum Hijau menyediakan perimbangan bagi kelompok *vested interest* yang tetap menganut jalur pengelolaan sumber daya secara bertanggungjawab.

Di negara berkembang paham environmentalisme itu merupakan suatu ideologi yang tidak lebih diminati dibanding strategi Kebutuhan Dasar. Pitambar Paant, anggota delegasi India pada Konferensi Stockholm 1972, mengatakan dengan terang-terangan bahwa di negaranya "polusi yang terburuk adalah kemiskinan". Negara-negara Dunia Ketiga tetap belum yakin bahwa bila pertumbuhan ekonomi di negara-negara berpenghasilan tinggi membutuhkan lebih banyak lagi sumber-sumber daya apakah mereka ini ha-

rus menahan laju pertumbuhan ekonominya atau tidak, entah itu melalui eksploitasi pertambangan atau peningkatan produksi pangan atautkah penggunaan bahan bakar fosil untuk industri. Mereka ini tidak lagi yakin bahwa menghentikan pemakaian DDT secara bertahap, sesuai nasehat Barat, untuk mencegah timbulnya lagi penyakit malaria merupakan tindakan yang bijaksana. Mereka menyesali tekanan yang dilakukan Kelompok Hijau di Barat yang menentang penebangan hutan-hutan hujan tropis, atau sekurang-kurangnya merasa terpenggil untuk memberikan kompensasi yang memadai, misalnya berupa bantuan sebagai penukar penebangan kayu.

Akan tetapi ini tidaklah berarti bahwa pemerintah negara berkembang tidak menyadari atau tidak aktif berusaha mengatasi problema lingkungan mereka. Dalam jangka panjang, masalah paling serius yang mereka hadapi adalah pertumbuhan penduduk, masalah lahan pertanian dan keadaan kehidupan kota. Banyak dari negara-negara berkembang kini telah memiliki kebijaksanaan pengendalian penduduk, tetapi mereka itu juga menyadari bahwa keinginan untuk membatasi kesuburan amat bergantung pada pertumbuhan ekonomi, peningkatan standar pendidikan dan penghasilan terutama untuk kaum wanita. Banyak di antara negara-negara berkembang, sekurang-kurangnya negara-negara berpendapatan menengah yang teratur baik, kini telah memiliki Lembaga Perlindungan Lingkungan dengan berbagai program ambisius untuk mengelola secara sehat lingkungan aneka sumber daya mereka yang dapat diperbarui, walau bagaimanapun efektifnya pelaksanaan peraturan tentang pengumpulan sewa sumber daya dan harga yang harus dibayar oleh para penghasil polusi, namun untuk se-

bagian terbesar masih diragukan. Sebagian memang boleh dibujuk agar mulai "memperhitungkan biaya sumber daya alam" dalam anggaran nasional mereka, namun sekali lagi di sini sulit untuk meyakini apa dampak perbedaan tersebut bagi kebijaksanaan, dan apakah berpura-pura mampu meramalkan pengaruh dari kecenderungan pasar dan teknologi terhadap harga (katakanlah) minyak pada dekade-dekade mendatang dapat disebut sebagai ekonomi yang baik. Barangkali tidak mudah untuk meyakinkan mereka bahwa memberi prioritas tinggi terhadap barang-barang konsumsi mewah kelas menengah di negara-negara makmur itu sama saja dengan hidup liar dan menyimpang.

Dalam laporannya tahun 1987, Komisi Brundtland memberi paradigma pembangunan lain, yakni "pembangunan yang masih dapat dipertahankan". Seperti halnya paradigma "pertumbuhan yang disertai pemerataan" maka paradigma ini pun sulit diterima begitu saja mengingat kekaburannya. Sejauh ini belum ada spesifikasi mengenai perdagangan. Apakah pembangunan yang masih dapat dipertahankan ini menuntut pengurangan hidrokarbon sebesar 10% atau 20% atau 25% di tahun 2000 atau 2100? Apakah itu benar-benar menuntut suatu pengurangan yang tajam atautkah penghentian penebangan kayu hutan tropis penyangga hujan, atautkah hanya menuntut penanaman kembali yang memadai? Jenis kebijaksanaan kependudukan yang bagaimana yang harus diterapkan untuk Cina dalam paradigma pembangunan yang dapat dipertahankan itu -- satu anak, dua anak atau berapa? Apakah paradigma tersebut menyiratkan pengembangan atautkah penghapusan industri tenaga nuklir? Apakah ada suatu kasus yang harus dibuat dengan berlandaskan paradigma tersebut untuk menentang penambangan

uranium, atau menentang penambangan deposit mineral apapun?

Utopia Semua Orang?

Pada bab terakhir buku *Economic Development: The History of an Idea* yang terbit tahun 1987 itu penulis mengawali dengan suatu seruan yang dilontarkan kaum nihilis: "Hampir semua orang menganggap pembangunan -- bahkan pembangunan ekonomi -- sebagai tujuan yang didambakan oleh negara dan masyarakat Dunia Ketiga. Akan tetapi pandangan mereka tentang arti 'pembangunan' itu sendiri begitu beraneka ragam sehingga orang kadang-kadang heran apakah pandangan tersebut benar-benar mengungkapkan hal yang lebih substansial dan bukan sekadar utopia setiap orang."

Sejarah pemikiran mengenai pembangunan ekonomi yang kami ringkaskan di sini merupakan suatu litani paradigma-paradigma baru mengenai pembangunan; investasi dalam sumber daya manusia, orientasi lapangan kerja, kebutuhan dasar, pertumbuhan yang disertai pemerataan, tata ekonomi internasional baru, pembangunan yang masih dapat dipertahankan, dan lain-lainnya yang masih akan menyusul -- "wanita dalam pembangunan", "pembangunan regional", "pembangunan ruang", "pembangunan komunitas". Penulis belum tahu pasti apakah kita masih membutuhkan lainnya lagi.

Jelas kiranya bahwa "pertumbuhan melalui tidaklah cukup". Namun pertumbuhan ekonomi masih esensial, asalkan disesuaikan dengan pertimbangan yang masuk akal mengenai pemerataan hasil-hasil pembangunan dan disertai dengan usaha menjaga lingkungan hidup. Pada akhirnya "Tak seorang pun mampu terus-menerus dan tanpa reserve mendukung pembangunan ekonomi dalam arti seperti itu. Ada segelintir orang yang berpikiran serius, di manapun mereka berada, yang tidak akan mengaku terkekang atau mengalami kesulitan untuk mengukur hal-hal yang tidak dapat diukur yang segera harus mereka rancang demi kehidupan, demi bangsa dan demi individu-individu. Tetapi bahkan di negara-negara Barat pun keraguan seperti itu tidak mencegah para pemberi suara dan para politisi untuk mengejar pertumbuhan ekonomi. Kemiskinan massal yang masih terus berlanjut dan jurang yang tetap menganga lebar di bidang standar hidup dan kesehatan, pendidikan dan lain-lainnya antara sebagian besar orang dan bahkan antara yang moderat sekalipun menjadikan orang lebih tidak puas lagi, lebih dari yang pernah diungkapkan oleh Keynes di tahun 1930-an ketika ia memikirkan tentang masa depan perekonomian anak cucu kita. Secara *a fortiori*, saran yang mengatakan bahwa pertumbuhan ekonomi di Dunia Ketiga itu kini sudah tidak lagi mendesak karena para konsumen di dunia itu akan segera memiliki apa yang mereka butuhkan, merupakan saran yang sama sekali tidak persuasif."

Para Penulis

- **H.W. Arndt.**

Ahli ekonomi Indonesia dan guru besar *emeritus* di bidang ekonomi pada Universitas Nasional Australia (ANU) ini juga menjadi Head of Indonesia Project, ANU. Pernah sebagai Guru Besar Tamu di berbagai negara Asia, dan Konsultan pada Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia. Bukunya yang terkenal adalah *The Rise and Fall of Economic Growth: A Study in Contemporary Thought*.

- **Bantarto Bandoro.**

Sarjana Hukum jurusan Hukum Internasional Publik, Universitas Indonesia, 1978; MA dalam Hubungan Internasional dari International University of Japan, Graduate School of International Relations, 1986; sejak 1980 menjadi anggota Departemen Hubungan Internasional (HI) CSIS; kini Ketua Departemen HI CSIS: peneliti dan pengamat masalah Asia Timur, khususnya Jepang dan hubungannya dengan Amerika Serikat.

- **Edy Prasetyono.**

Sarjana Ilmu Politik Program Studi Hubungan Internasional, Universitas Indonesia (1989). Sejak Maret 1990, staf Departemen Hubungan Internasional CSIS, mengkaji masalah-masalah Indonesia.

- **Sukardi Rinakit.**

Sarjana Kriminologi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia (1989); sejak Februari 1990 menjadi staf analis Departemen Sosial Budaya CSIS.

- **J. Supranto.**

Menyelesaikan studi pada Akademi Ilmu Statistik (1961), dan memperoleh gelar MA dalam bidang statistik pada University of North Carolina, USA (1963). Kini sebagai Lektor Kepala Universitas Atmajaya, Jakarta dan Staf Ahli Badan Pusat Statistik (BPS).

- **Jusuf Wanandi.**

Sarjana Hukum lulusan Fakultas Hukum dan Ilmu-ilmu Sosial, Universitas Indonesia, Jakarta (1960). Pada tahun 1964 menjadi dosen di fakultas dan universitas yang sama. Tahun 1977: Congressional Fellow yang disponsori oleh American Political Science Association (APSA). Kini Ketua Dewan Penyaluran dan Anggota Dewan Direktur CSIS; Anggota, Board of Governors, East-West Center, Honolulu; Ketua Komite Nasional Indonesia untuk Kerja Sama Ekonomi Pasifik.

Catatan:

tempel
perangko
di sini

Kepada:

Biro Pemasaran

Centre for Strategic and
International Studies

Jl. Tanah Abang III/23-27
Jakarta 10160

Telepon: 3865532 s/d 35

dattar bacaan. Pengiriman naskah hendaknya disertai nama lengkap dan alamat penulis yang jelas. Untuk tulisan-tulisan yang dimuat akan disediakan honoraria yang pantas. Naskah-naskah yang tidak dimuat akan dikembalikan kepada penulis jika hal itu dikehendakinya. Surat menyurat yang berhubungan dengan hal tersebut harap ditujukan ke Redaksi ANALISIS CSIS.

Langganan

Harga pengganti ongkos cetak Rp 3.000,00 per eksemplar; langganan setahun (6 nomor, sudah termasuk ongkos kirim biasa) Rp 15.000,00. Surat menyurat yang berhubungan dengan langganan ditujukan ke Biro Pemasaran, CSIS.

Alamat

Jl. Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Telepon 3865532, 3865533, 3865534, 3865535